



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Los efectos de las Operaciones Estratégicas en el desarrollo urbanístico de Bogotá (1997-2012): el caso de la Operación estratégica Fontibón- Aeropuerto El Dorado

Mario Hernando Córdoba Arcila

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Artes

Maestría en Urbanismo

Bogotá

2016

Los efectos de las Operaciones Estratégicas en el desarrollo urbanístico de Bogotá (1997-2012): el caso de la Operación estratégica Fontibón- Aeropuerto El Dorado

Mario Hernando Córdoba Arcila

**Trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar al título
de:
Magister en Urbanismo**

Directora: Dra. Arquitecto Tatiana Urrea Uyabán

**Línea de Investigación:
Diagnóstico de la ciudad y los nuevos procesos territoriales de planeación urbana
Grupo de Investigación:
Estudios urbanos Territoriales -Grupo EUT**

**Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Artes
Maestría en Urbanismo
Bogotá
2016**

Agradecimiento

Deseo expresar mi gratitud a la Universidad Nacional de Colombia por permitirme realizar esta investigación. A mis profesores y compañeros que con sus ideas contribuyeron a mi entendimiento de la ciudad, a mi directora Tatiana Urrea Uyabán, por su paciencia, acompañamiento y entrega a la investigación. A mi familia, esposa e hijas por su apoyo en arduas noches de trabajo, especialmente quiero dedicar este proyecto a mi madre Leonor Arcila de Córdoba por su entereza y dedicación al hogar, por el ejemplo de constancia y paciencia que hoy tomo como herramienta para elaborar este trabajo, fruto de la dedicación. A mi padre Hernando Córdoba Vargas, que con su caminar lento llena el camino de la felicidad de sus hijos y nietos, que con su apoyo sin condiciones es el pilar de su familia y con su sonrisa ilumina de amor a los corazones de las nuevas generaciones que llevamos con orgullo su apellido, esta investigación se la dedico a su recuerdo permanente de la ciudad que deseamos para compartir con nuestra familias.

Resumen

Línea de Investigación:

Diagnóstico de la ciudad y los nuevos procesos territoriales de planeación urbana

La investigación se enmarca en objetivos y proyectos de las Operaciones Estratégicas, dentro de zonas geográficas definidas por los planes de desarrollo y del Plan de ordenamiento territorial de la ciudad de Bogotá, especialmente la Operación Estratégica Aeropuerto y su entorno. La investigación tiene sus inicios en el año 1997 cuando se implementa la ley 388 de Reforma Urbana de ordenamiento territorial que define y justifica el actuar de las Operaciones Estratégicas y en Plan de Ordenamiento Territorial donde se determina el marco de las mismas. El análisis en la investigación es revisar los instrumentos de planeación y las estrategias utilizadas en las Operaciones en general para establecer un orden en las decisiones de intervención urbana en el caso específico del entorno de la Operación Estratégica Aeropuerto, las cuales están enfocadas en cumplir con la misión, los objetivos y la orientación de las operaciones que confluyen positivamente en la organización de recursos para el desarrollo de la ciudad y en el sector de su entorno.

Palabras Claves: Ley 388 de 1997, Reforma Urbana, Operaciones Estratégicas, Ordenamiento Territorial, Operación Aeropuerto.

Abstract

The research is framed in strategic operations objectives and projects, within geographical areas defined by the development plans and the city planning plan of the city of Bogotá, especially the Strategic Operation Airport and its surroundings. The investigation has its beginnings in the year 1997, when it is implemented the law 388 of Urban Reform of territorial ordering that defines and justifies the action of the Strategic Operations and in the Plan of Territorial Ordering where the frame of the same ones is determined. The analysis of the research is to review the planning instruments and the strategies used in the operations in general to establish an order in the decisions of urban intervention in the specific case of the environment of the Strategic Operation Airport, which are focused on complying with The mission, the objectives and the orientation of the operations that converge positively in the organization of resources for the development of the city and in the sector of its surroundings.

Keywords: Law 388 of 1997, Urban reform, Strategic Operations, Land Management, Operation Airport.

1 Contenido

1	Contenido.....	6
2	Introducción	14
3	Hipótesis.....	16
4	Delimitación.....	17
5	Justificación.....	18
6	Diseño metodológico.....	19
7.	Objetivos.....	22
7.1	Objetivo General	22
7.2	Objetivos Específicos	22
8.	Estado del Arte.....	23
Capítulo I.....		29
9.	Planeación Estratégica	29
9.1	El proceso de formación de las Operaciones.	35
9.2	Dificultades de las operaciones.	39
10.1	Alcances en planeación estratégica según Plan de Ordenamiento Territorial.	45
10.	Conclusiones.....	53
Capítulo II.....		55
11.	Operaciones Estratégicas	55
11.1	Las Operaciones Estratégicas y sus objetivos.	55
11.2	Desarrollo de la propuesta y articulación con el modelo de ciudad.....	58
11.3	La formulación de las operaciones.....	62
11.3.1	Identificación y caracterización de todas las operaciones.	64
12.	Conclusiones.....	67
13.	El Desarrollo de las Operaciones Estratégicas, articulación con los Planes de Desarrollo	68
13.1	Articulación con el CONPES.....	72
13.2	Formulación del Macro proyecto urbano regional del Aeropuerto ElDorado de Bogotá.	74

13.3	Articulación con los Planes de Desarrollo Regional.....	75
13.4	Articulación con los Planes de Desarrollo Distritales.....	76
13.5	Articulación con el Plan de Ordenamiento Territorial 190 del 2004	78
14.	Conclusiones.....	81
	Capítulo IV	82
15.	Estudio del caso, La Operación Estratégica Aeropuerto El Dorado. Antecedentes a la Operación.	82
15.1	El Aeropuerto ElDorado como Operación Estratégica	86
15.2	Diagnóstico-caracterización de la Operación Estratégica Aeropuerto El Dorado.	92
15.3	Demografía e información del sector de la Operación Estratégica Aeropuerto ElDorado	100
15.4	Actividad Económica Operación Estratégica Aeropuerto ElDorado	104
15.5	Operación Aeropuerto ElDorado decreto 619 de 2000.....	106
15.6	Macro-proyecto urbano regional del aeropuerto ElDorado	109
15.7	Aeropuerto El Dorado su Operación.....	110
15.8	Análisis de la Red vial y equipamientos de la Operación Aeropuerto.....	114
15.9	Usos del suelo y dinámica inmobiliaria de la Operación Aeropuerto.....	117
15.10	Enfoque de las intervenciones públicas en la Operación Aeropuerto.....	128
15.11	Enfoque de las intervenciones privadas en la Operación Aeropuerto.....	129
16.	Conclusiones.....	132
	Capítulo V.....	133
17.	Conclusiones Generales.....	133
17.1	Identificación de efectos o consecuencias.....	135
17.2	Recomendaciones de las intervenciones	136
18.	Referencias Bibliográficas.....	140
19.	Anexo. Línea del tiempo de las Operaciones Estratégicas (Operación Estratégica Aeropuerto) y su efecto sobre la ciudad de Bogotá a través de los documentos Normativos, Planes de Desarrollo Nacional y Distrital y CONPES. 1997 – 2012.	144

Figuras

Figura 1. Esquema teórico del tema	19
Figura 2. Etapas históricas de la planificación urbana.	32
Figura 3. Zonas intervenidas en el Aeropuerto.....	41
Figura4.Operaciones Estructurante Básicas y Operaciones estructurante complementarias.....	49
Figura 5. Operaciones Estratégicas: Importancia	55
Figura 6. Zonificación.....	60
Figura 7. Operaciones estructurantes	62
Figura 8. Operaciones Estructurantes Básicas y Complementarias	63
Figura 9. Centralidades	65
Figura 10. Clasificación del suelo	79
Figura 11. Las dos Operaciones Anillo de Innovación y Aeropuerto	84
Figura 12. Propuesta: alternativas de posible ubicación de Aeropuerto alterno al El Dorado.....	89
Figura 13. Alternativa de Aeropuerto complementario	90
Figura 14. Operación Aeropuerto y El Anillo de Innovación.....	97
Figura 15. Operación Aeropuerto e Innovo	99
Figura 16. Estrato socioeconómico Operación Aeropuerto	102
Figura 17. Barrios que han sido legalizados al interior de la Operación estratégica	103
Figura 18. Sectores a desarrollar por el plan parcial	108
Figura 19. Operación Estratégica Aeropuerto	109
Figura 20. Operación Estratégica Aeropuerto.....	112
Figura 21. Vías existentes en el contorno de la Operación estratégica Aeropuerto	114
Figura 22. Red vial propuesta para la Operación Aeropuerto	116
Figura 23. Proyección de la Avenida Longitudinal de Occidente	117

Figura 24. Operación Estratégica Aeropuerto.....	118
Figura 25. Clasificación de las UPZ	119
Figura 26. Ilustración gráfica de los proyectos y su ubicación en el Aeropuerto.....	120
Figura 27. Ubicación y operación del Aeropuerto.....	121
Figura 28. Desarrollo interno de la terminal y explicación para el pasajero (2012).....	122
Figura 29. Las dos pistas en funcionamiento en el Aeropuerto.....	126

Fotografías

Fotografía 1. Panorámica del Aeropuerto de Techo.....	92
Fotografía 2. Vista aérea Aeropuerto El Dorado.....	93
Fotografía 3. Panorámica del Aeropuerto el Dorado	94
Fotografía 4. Aeropuerto Internacional ElDorado	95
Fotografía 5. Zona de embarque nacional, Aeropuerto Internacional ElDorado (2014)...	100
Fotografía 6. Corredor de acceso a muelle nacional e internacional (2014).....	104
Fotografía 7. Aeronáutica Civil, actualización del plan maestro del Aeropuerto Internacional ElDorado.....	107
Fotografía 8. Aeropuerto (2012)	122
Fotografía 9. Foto área propia estación Transmilenio calle 26 (2014).....	124
Fotografía 10. Foto área propia (2014). Avenida Ciudad de Cali con calle 26	124
Fotografía 11. Foto área (2014), vista sobre zonas de carga Opain y terminal aéreo en uso de Avianca.....	125
Fotografía 12. Acceso de desembarco muelle nacional, (2014).....	127

Gráficas

Gráfica 1. Pasajeros	101
-----------------------------------	------------

Tablas

Tabla 1. Pasajeros	101
---------------------------------	------------

Lista de abreviaturas

CID: Centro de Investigaciones para el Desarrollo.

CNAT: La comisión Nacional para la Ordenación del Territorio.

CODER: Comisiones de Desarrollo Económico Regional.

CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social.

DAPD: Departamento Administrativo Planeación Distrital.

DATAR: Delegaciones para la Organización del Territorio y a la acción Regional.

DNP: Departamento Nacional de Planeación.

DTS: Documento Técnico Soporte.

MDE: Ministerio de Desarrollo Económico.

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

POT: Plan de Ordenamiento Territorial.

Glosario

Cámara de Comercio de Bogotá: Institución de servicios de carácter privado, sin ánimo de lucro, que promueve, con proyección nacional e internacional, el mejoramiento de la competitividad de Bogotá y su región y el desarrollo de la comunidad empresarial para la generación de riqueza, la calidad de vida y la preservación del medio ambiente.

CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social, está catalogado como el máximo organismo de coordinación de la política económica en Colombia. No dicta decretos, sino que da la línea y orientación de la política macro. De sus recomendaciones dependen los planes y programas de desarrollo, los planes de inversión pública y los lineamientos del presupuesto general que cada año se presenta al Congreso de la República.

Estrategias: Ideas que orientan procesos para alcanzar objetivos de corto, mediano y largo plazo. Constituye las líneas políticas para alcanzar los propósitos.

Hábitat: Es el ambiente que ocupa una población biológica. El espacio construido en que vive el hombre.

Ley 388 de 1997: Ley de reforma urbana que modifica la Ley 9° de 1989 “Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones” y la ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.

Operación: Conjunto de reglas que permite obtener cantidades o expresiones llamadas resultados, partiendo de una o varias cantidades o expresiones llamadas datos.

Operaciones Estratégicas: Es un instrumento de planeación que se utiliza como guía para hacer uso y aprovechamiento del suelo de forma eficaz y eficiente. Su finalidad es organizar y vincular el territorio a nivel físico, ambiental, social y económico, en miras de mejorar la calidad de vida de la ciudad en donde vivimos. Su implementación y proceso técnico se realiza

desde la Administración Distrital, mediante la Subsecretaría de Planeación Socioeconómica, en cabeza de la Dirección de Operaciones Estratégicas.

Plan parcial: Instrumento que permite el desarrollo y complementa las disposiciones de los Planes de Ordenamiento, para áreas determinadas del suelo urbano y áreas incluidas en el suelo de expansión urbana. Además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroyectos u otras operaciones urbanas especiales.

Secretaría Distrital de Planeación: Orienta y lidera la formulación y seguimiento de las políticas y la planeación territorial, económica, social y ambiental del Distrito Capital, conjuntamente con los demás sectores, de acuerdo al Decreto 16 del 2013. Entre las funciones principales que ejecuta la SDP está coordinar la elaboración, ejecución y seguimiento de los planes de desarrollo distrital y locales; coordinar la elaboración, reglamentación, ejecución y evaluación del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), al igual que la regulación del uso del suelo, de conformidad con la normativa que expida el Concejo Distrital y en concordancia con la normatividad nacional.

2 Introducción

Las Operaciones Estratégicas nos acercan a las tendencias de intervenciones internas conectadas a movimientos globales, la investigación Operación estratégica Aeropuerto está relacionada, con movimientos de desarrollo que incluyen políticas de comercio exterior. “En la actualidad, las urbes compiten entre sí por el mercado en un mundo globalizado. Por ello, los gobiernos de las ciudades buscan estrategias que les permitan ofertar sus territorios para atraer inversión privada” (Cámara de Comercio de Bogotá, 2008).

El documento se estructuró como una guía sobre el tema de las Operaciones, entendido como el elemento de intervención y revisión para el caso urbano en el entorno de la Operación Aeropuerto, unido al tema de Estratégica, que parte de una de las tantas definiciones como el arte de tomar decisiones que puedan llevar al éxito por la acción que se emprende para afrontar problemas en la ciudad.

Conceptos tales como Planeación Estratégica, Desarrollo Local y Desarrollo Económico, nos ayudan y explican cómo están procediendo algunas estrategias, además del tema de ciudad-región como factor de integración de políticas para el desarrollo de este tipo de Operaciones, se analizan aspectos generales de proyectos urbanos con el fin de mostrar cómo los Planes Estratégicos están preocupados en mejorar las estructuras urbanas donde intervienen, en nuestro caso Operación Aeropuerto El Dorado con interés de crear condiciones de vida adecuadas a la población y su entorno cercano. Los Planes Estratégicos plantean dar solución a las dificultades urbanas de transporte, vivienda y comercio. Es una de las formas de afrontar el futuro de la ciudad, pensando en obtener resultados positivos.

La Ley 388 de Reforma Urbana y de ordenamiento territorial de 1997, definió el procedimiento de la intervención en el uso del suelo y la obligación de crear los Planes de Ordenamiento Territorial para el ordenamiento de la ciudad. Las condiciones anteriores dieron soporte legal a las actuaciones que involucran a las Operaciones Estratégicas.

A partir de la definición de las Operaciones Estructurantes denominadas así al comienzo para posteriormente tomar el nombre de Operaciones Estratégicas, el documento denominado Plan de Ordenamiento Territorial del año 2000, soporta parte de la investigación al presentar al lector un recorrido analítico de las todas Operaciones estratégicas y en nuestra investigación nos referimos específicamente al caso de la Operación Aeropuerto y su entorno.

Forma parte de esta investigación revisar la Operación Estratégica Aeropuerto y que tipo de aporte dio en la transformación urbana cercana al entorno del Aeropuerto. ¿Se impactó positiva o negativamente su entorno y existieron algunos efectos a mediano y largo plazo?

El primer capítulo precisa el tema de Planeación Estratégica, soportado por postulados de autores que nos ayudan a entender la dinámica del concepto revisado de las operaciones. Es objeto de estudio en este segmento, la aplicabilidad de la Planeación Estratégica, que inicialmente se implementó en la industria privada para luego ser empleado en la ciudad.

En el capítulo dos se muestra la articulación y aplicabilidad del Plan de Ordenamiento Territorial del 2000 en la ciudad de Bogotá para el caso de las Operaciones Estratégicas, considerando elementos como la ubicación, el alcance y su actuación en el entorno.

El vínculo de las Operaciones Estratégicas con las entidades que la soportan y los respectivos documentos que le dan la legalidad y le permite desarrollarse dentro de la ciudad, considerando diferentes aspectos sociales, económicos y de forma en el ámbito Nacional, Departamental y Distrital, es tratado en el capítulo tres.

La Operación Estratégica Aeropuerto ElDorado es analizada en el cuarto capítulo, allí, definimos su ubicación, estructura física, entorno, funcionamiento y operatividad, además de la interacción con las intervenciones públicas y privadas que participan en la Operación.

Finalmente, se exponen algunas reflexiones y recomendaciones, resultado de todo un proceso investigativo que espera evidenciar los aspectos positivos y negativos que hacen parte

de las Operaciones Estratégicas y su injerencia en el entorno cercano al Aeropuerto como parte de la ciudad, el documento pretende ser una guía en la comprensión del concepto de La Operación Estratégica Aeropuerto ElDorado como el medio para conocimiento de sus características, mostrar el entorno alrededor de la Operación en su crecimiento o alteración, que sirva para posteriores investigaciones.

3 Hipótesis

Las Operaciones Estratégicas definidas en el marco del POT 2000 de Bogotá, plantean como objetivo principal generar intercambio de bienes, productos, renta y riqueza para la ciudad. Pudieron haber sido fundamentales herramientas de transformación urbana, activando el empleo, el bienestar social y la calidad de vida, entre otros. Su desarrollo le habría otorgado una posición táctica a la ciudad y la ubicaría de forma protagónica en el actual mapa de la globalidad, en el cual, la competitividad se perfila como una característica necesaria para la supervivencia de las urbes.

Desde su definición, las Operaciones Estructurantes han sido un motivo para el desarrollo económico de la ciudad presente en las sucesivas revisiones del POT y de los diferentes Planes de Desarrollo, algunos documentos CONPES y la enunciación de proyectos urbanos.

Sin embargo, la permanente modificación de planteamientos de las Operaciones, de sus objetivos, metas, productos, estrategias y hasta formas de mencionarlas, delimitarlas y construirlas, demuestra que carecen de fundamento, coherencia y voluntad política para superar de manera continua los períodos administrativos. Esta escisión entre las Operaciones planeadas (o de papel) y las realizadas (o patentes) denota una anomalía interesante para el presente estudio.

Se pretende aquí verificar el alcance urbanístico logrado para la ciudad de Bogotá a través de las Operaciones Estructurantes en comparación con su planteamiento inicial, en especial nos centraremos en el análisis de la Operación Aeropuerto ElDorado y su entorno.

4. Delimitación

El período de estudio comprende desde el año 1997 cuando se promulgó la Ley 388 de reforma urbana soportado con los principios y objetivos de esta herramienta, que en el capítulo 1 en el objetivo 5 dice, “Facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política” hasta el año 2012, tiempo en que no se modificó el Plan de Ordenamiento Territorial, verificando en ese transcurso, el efecto de las Operaciones Estratégicas en Bogotá, especialmente el caso **la Operación estratégica Fontibón-Aeropuerto El Dorado y su entorno.**

La investigación revisó información documental en Aeronáutica civil, Secretaria de Planeación Distrital, Opain, Catastro Distrital, Oficina de Operaciones Estratégicas en Planeación Distrital, entre otras, que poseen documentos sobre el tema. Además se investigó en bibliotecas como la Nacional, la Luis Ángel Arango, Julio Mario Santo Domingo y la Biblioteca de la Universidad Nacional, documentos que permitieron ampliar teóricamente la comprensión del termino Operaciones Estratégicas.

La finalidad del trabajo es exploratoria al estudiar el caso Operación Aeropuerto, verificando la transformación descriptiva del entorno cercano de la Operación como parte de la ciudad, identificando las características esenciales en que se desarrolla y si la operación con sus particularidades impacto las zonas que lo rodean y como influyo en los barrios cercanos Fontibón y Engativá, que puedan servir como base a futuras acciones destinadas a solucionar el problema detectado. Además menciona los efectos sociales causados por el uso de las pistas las 24 horas en zonas aledañas, además los efectos de las políticas del distrito al viabilizar el transporte de pasajeros y usuarios hasta la puerta del aeropuerto con relación al aumento de pasajeros que utilizan el servicio Aeropuerto, se menciona además la forma de mercado de bienes con relación al alquiler de espacios comerciales.

5 Justificación

Se utiliza el término planificación estratégica como una de las bases teóricas de las Operaciones Estratégicas, dando inicio al documento para que nuestros lectores se familiaricen con este concepto que pretende acercar las Operaciones a las ciudades; es un proceso sistemático, creativo y participativo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo, que define el modelo futuro de desarrollo, que formula estrategias y cursos de acción para alcanzar dichos modelos, que establece un sistema continuo de tomas de decisiones y que involucra a los agentes locales a lo largo de todo el proceso (Güell Fernández, 2006, p. 55). En la práctica, las Operaciones Estratégicas deben hacer confluir lineamientos teóricos y la experiencia en las decisiones que transformen las condiciones de vida del sector de la ciudad que será intervenido.

La motivación de esta investigación es indagar sobre el efecto que generó las estrategias en las transformaciones políticas, sociales y económicas de la Operación Aeropuerto y en el entorno vecino al Aeropuerto de la ciudad de Bogotá, como un caso exploratorio de las ventajas o desventajas de esta decisión.

La importancia de estudiar las Operaciones Estratégicas, parte de la reafirmación de la Ley 388 de Reforma Urbana con la adopción de instrumentos que permiten ejecutar actuaciones urbanas integrales, logrando romper con una planeación general para llegar a una que conduzca a la ampliación de los objetivos específicos. También, interrelacionar aspectos económicos, sociales de dimensión de Ordenamiento Territorial con relaciones regionales de población, reflejadas en proyectos urbanos realizables en diferentes períodos de tiempo. Donde el entorno sea considerado con programas de inversión, en períodos consecutivos de gobierno que trascienda a la ciudad, impactando su desarrollo.

A través del análisis del caso de Operación Aeropuerto se pretende ahondar en los procesos de la puesta en marcha de la herramienta Operación Estratégica, para estudiar su evolución, avances, retrocesos, impactos y desarrollo a futuro. De acuerdo con Güell cuando “se presupone que aceptar y reconocer la complejidad nos animará a pensar desde la óptica de la

variedad de las escalas espaciales y dimensiones temporales, algo fundamental para trabajar en el ámbito urbano” (2006, p. 19).

6 Diseño metodológico



Autor: Mario Hernando Córdoba Arcila

Figura 1. Esquema teórico del tema

Este trabajo hace un estudio de exploración del desarrollo de la Operación Aeropuerto verificando información documental existente en entidades del distrito, como a nivel nacional con el gobierno, verificando los alcances teóricos planteados en los escritos de las entidades y si disponen de recursos para ese desarrollo y cuál es la voluntad política para las propuestas que se enuncian en los documentos realizados por estas instituciones a lo largo de la creación de las operaciones desde el Plan de Ordenamiento Territorial del año 2000 del distrito de Bogotá y cual fueron las políticas a desarrollar en lo que determino como la Operación Aeropuerto y del alcance de la misma en su incidencia real en el área de influencia, su entorno. Como se observa en el esquema teórico de la gráfica, las operaciones cubren aspectos Nacionales hasta llegar a lo zonal, la sustentación documental parte desde Constitución política de Colombia del año 1991, Ley 388 de 1997, Decreto 190 del 2004, Planes Desarrollo Nacional, Planes de Desarrollo Distrital, llegando a resoluciones particulares del sector. Para tal efecto, se desarrolló un estado del arte, que permitió ahondar en la importancia y

pertinencia de la aplicación de las Operaciones Estratégicas contempladas en el Plan de Ordenamiento Territorial, antecedido por el Documento Técnico Soporte.

La investigación realiza una recopilación de información de varios autores sobre el tema de Operación estratégica ampliando la base académica sobre el tema, aportando a esta investigación la aplicación de este término al desarrollo de lo urbano. La Planeación Estratégica es un tema actual de desarrollo principalmente privado, trasladado en forma incipiente a entidades nacionales interesadas en profundizar en estos conceptos. Porque se elige el caso Operación Aeropuerto, es una operación muy ligada al desarrollo urbano, tiene Decreto, tiene apoyo del gobierno Nacional, pertenece al desarrollo del país al estar ligado en la vanguardia del desarrollo global de medios de transporte aéreo y consolida el desarrollo mercantil de negocios que giran alrededor del mundo. La investigación exploratoria pretende revisar documentos que hablen sobre el alcance y las políticas de intervención en la zona para verificar en el entorno urbano de la operación Aeropuerto que se alcanzó a impactar y en caso contrario por que no se realizaron las metas propuestas en base documental consultada, la investigación aporta diferentes conceptos de planificación estratégica, los pasos que conducen esta planificación y se verifica en el alcance del impacto al sector y su entorno determinado por la Operación y realiza una aproximación crítica a la eficacia de las metas.

La base para la investigación es prospectiva, (anuncio breve de una obra o del documento), se diseñó un trabajo de campo que implicó acercarse a entidades nacionales encargadas del movimiento aéreo, Aeronáutica Civil, a los operadores particulares del negocio comercial de la aviación, caso Avianca, LAN línea aérea Nacional de Chile y a la Operación con relación a la intervención de la ciudad para que opere el Aeropuerto caso OPAIN, empresa concesionaria del Aeropuerto, que permitió la recopilación de tablas, gráficas que facilitan la medición de fenómenos cuantificables. Adicionalmente, se realizó entrevistas a funcionarios que conocen del tema y que conforman parte de la nómina de la entidad en un tiempo mayor a cinco años.

Las fuentes primarias y documentos utilizados fueron tomados de las siguientes entidades: el Plan de Ordenamiento Territorial, las fuentes, el Ministerio de Desarrollo Económico, El Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo de Planeación

Distrital, el Consejo Nacional de Política Económica y Social, El Centro de Investigaciones para el Desarrollo, La Comisión Nacional para la Ordenación del Territorio y el de Comisiones de Desarrollo Económico Regional. Además, se complementó la información con fuentes secundarias de teóricos e investigadores fundamentales en la comprensión general del tema.

Finalmente, se clasificó la información obtenida y se presentó al lector puntos importantes referidos al tema de Operación estratégica y sus alcances para efectuar un proceso de análisis de la Operación Aeropuerto (funcionamiento, incidencia en el entorno, políticas económicas y sociales, dinámica comercial, transporte aéreo y terrestre, entre otras). La investigación lleva a cabo un análisis documental de fuentes primarias que soportan los problemas detectados en la aplicabilidad de políticas de corto y largo plazo en la Operación.

7. Objetivos

7.1 Objetivo General

Comprobar el posible desarrollo y efecto de la Operación Estratégica Aeropuerto sobre su entorno cercano Fontibón – Engativá, desde la primera enunciación en el POT (2000), hasta el año 2012.

7.2 Objetivos Específicos

1. Realizar una revisión del concepto de planeación estratégica desde diversas disciplinas, con el fin de construir un marco general al estudio, analizando además el término Operación Estratégica en un contexto global.
2. Identificar las bases conceptuales utilizadas para la definición de las operaciones estratégicas en el proceso de la formulación del POT en el 2000, y documentos posteriores, para desarrollar un análisis crítico y establecer una pertinencia actual.
3. Establecer un análisis de la Operación Estratégica Fontibón Aeropuerto El Dorado - Engativá para observar los efectos en la actividad urbana y la incidencia en su entorno como pieza fundamental en el Ordenamiento del Eje de Occidente en la reestructuración de desarrollo de esa parte de la ciudad.
4. Analizar el componente del modelo territorial plasmado en el Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Bogotá (Decreto 619 del 2000 /Ley 388/97), y como son las Operaciones estratégicas urbanísticamente, caso la Operación Estratégica Fontibón Aeropuerto El Dorado –Engativá y su entorno.

8. Estado del Arte

Si las ciudades desean permanecer vigentes, deben estar a la vanguardia del estándar internacional y participar en redes económicas globales, para promover sus productos y servicios, además de generar actividades hacia nuevas ciudades. Todo con el propósito de mejorar en recursos para la inversión, en un mundo donde las tecnologías de la información y la telecomunicación lideran los procesos de cambios en las ciudades. “La gente mejor formada de los países ricos ha prosperado vendiendo sus ideas al mundo entero y utilizando el trabajo del resto del mundo para fabricar sus inventos a un precio más barato (Glaeser, 2011, p. 49). Es necesario que en los términos de globalidad a nivel internacional, Bogotá se prepare para enfrentar los retos de pertenecer a una comunidad en desarrollo, y que en torno a las Operaciones estratégicas se realicen los pasos de integración con el comercio externo.

García Vazquéz afirma que en Houston las tecnologías han avanzado en el mayor grado de implantación, alto nivel tecnológico de sus empresas, sus infraestructuras y sus habitantes. Los ciudadanos permiten que dichas tecnologías determinen amplias facetas de su vida cotidiana. En esta ciudad los planes generales nunca han existido. Lo es por voluntad popular, por la capacidad del mercado para regular de manera natural el desarrollo urbano, la iniciativa individual es libre y sagrada, la iniciativa pública es coercitiva y artificial (2004, p. 207).

García concluye:

La ausencia de burocracia y la inmediatez con que un proyecto puede materializarse casi la total exención de impuestos locales y estatales, ha traído hacia la ciudad inversiones ingentes que se han traducido en prosperidad económica. Houston ciudad atractiva, centro urbano más hermoso de los EEUU y exquisitas áreas residenciales. El control urbanístico de Houston está en manos de los propietarios del suelo, que regulan su uso por más de 10000 convenios privados y 630 club cívicos con potestad sobre ellos (García Vazquéz, 2004, p. 208).

Según Güell:

Una ciudad necesita reflexionar sobre la visión o el modelo que debe guiar su futuro desarrollo físico, económico y social. En otras palabras: necesita imaginar su futuro. Este esfuerzo de prospectiva es crítico en todo plan estratégico porque revela la voluntad y habilidad de los planificadores y políticos para esbozar el futuro a largo plazo de la ciudad. Aunque esta afirmación parezca obvia, advierte fielmente sobre la tentación real y habitual de observar y resolver los temas con una visión a corto plazo, lo cual hoy en día supone un comportamiento letal. La visión a corto plazo tiende a considerar los problemas urbanos simplemente como fuente de gastos, en lugar de contemplarlos como oportunidades para invertir de cara al futuro (2006, p. 210).

Las definiciones de estrategia nos ayudan a comprender a través de los ejemplos, como se pueden aplicar algunos de sus elementos en las operaciones determinadas, al respecto Kenneth R Andrews (1980) the concept of corporate strategy dice:

Es un patrón o modelo de decisiones, que determina y revela sus objetivos, propósitos o metas. Así mismo, ese patrón produce las principales políticas y planes para lograr tales metas, define la esfera de negocios al que se aspira, establece el tipo de organización económica y humana que es o se pretende ser, precisa la naturaleza de las contribuciones económicas y no económicas” (Sanabria Tirado, 2004, p. 17)

Y otros autores como Quinn en “Estrategias para el cambio, el proceso estratégico, conceptos, contextos y casos” determina que:

Una estrategia adecuadamente formulada ayuda a poner en orden y asignar, con base tanto en sus atributos como en sus definiciones internas, los recursos de una organización con el fin de lograr viable y original, así como anticipar los posibles cambios en el entorno y las acciones imprevistas de sus oponentes inteligentes (Sanabria Tirado, 2004, p. 18)

Tomamos varios conceptos de estrategia del libro de Glaeser (2011) “El triunfo de las ciudades”, algunas ciudades del mundo enuncian adelantos importantes para tener en cuenta en la definición de planes u operaciones. El autor arriba citado, presenta el caso de Bangalore ciudad de la India y Japón.

Como Bangalore educa y alienta a personas jóvenes con talento, Bangalore en la actualidad es un punto de transmisión de ideas, un centro de instrucción urbano en que las empresas privadas forman miles de jóvenes indios. La fuente de vitalidad de Bangalore es el conocimiento y la cercanía de unos con otros (págs.34-35) // El poderío económico de Japón se debe al nivel de formación de sus trabajadores y empresarios, no a la pericia de los planificadores económicos del gobierno. Permitió el crecimiento hacia arriba y un excelente sistema de transporte público. Calles limpias y seguras, mucha gente inteligente y bien educada (p. 313). // Singapur un sector público asombrosamente competente, exitosa libertad de mercado e industrialización dirigida por el Estado. Invirtió en educación, la mano de obra cualificada se debe al influjo de talento extranjero atraído por políticas sensatas y unas instituciones jurídicas fiables. Imperio de la ley combinado con una gran infraestructura sobre todo el puerto, la mejor logística posible para el comercio y el transporte. Y facilita el acceso a extranjeros con aerolínea nacional y un aeropuerto magnífico (Glaeser, 2011, p. 317).

Es posible pensar que en las metas de la Planeación Estratégica, están la de maximizar la rentabilidad, optimizar el comercio, el transporte, las ideas de emprendimiento, así mismo, incidir positivamente en la educación y en el nivel de vida de aquellas personas con escasas oportunidades.

La globalización ha conducido a que unas ciudades como Bangalore, se hicieran muchos más importantes y tuvieran mucho más éxito que otras. La globalización acarreo una competencia entre empresas y ciudades que fabricaban cualquier cosa que pudiera transportar fácilmente a través del pacífico. (Glaeser, 2011, p. 35).

La riqueza se creará en ciudades ligadas al resto del mundo, no en áreas rurales aisladas. Son las ciudades que salvarán al mundo en vía de desarrollo, no las áreas rurales aisladas. Las ciudades son torbellinos dinámicos que cambian sin

cesar, es más ético y beneficioso para el país en su conjunto invertir más en infraestructura urbanas para que más gente pueda beneficiarse de ella. En todas partes las ciudades permiten a la gente pasar de la indigencia a la riqueza espectacular y a todo tipo de prometedoras etapas intermedias (Glaeser, 2011, p. 109).

La ciudad es un sistema funcional con mucha inercia, es decir resulta muy difícil cambiar su rumbo a corto plazo. Existen límites sobre la capacidad de las ciudades para acelerar o retardar el ritmo de los cambios. El proceso de cambio no es secuencial (una cosa afecta directamente a otra), sino más bien simultáneo (muchas cosas ocurren al mismo tiempo). Por esto las adaptaciones a los cambios no son nunca conclusivas, ya que cada elemento urbano afecta a otros en su dinámica funcional. La ciudad y su influencia inmediata pueden contemplarse como un sistema funcional, entendiendo este como un conjunto de componentes relacionados entre sí para la consecución de unos fines comunes. El sistema urbano deberá identificar los cambios en su entorno y adaptar su funcionamiento a ellos; de lo contrario, entrará en declive (Güell Fernández, 2006, p. 64).

Como se puede apreciar en la formulación de la visión estratégica, es necesario la conclusión y análisis de las zonas, verificar las condiciones externas e internas de las actividades y su desarrollo para buscar el modelo de ciudad que se desea, “La planificación estratégica aplicada a cualquier actividad humana consiste básicamente en concebir un futuro deseado y programar los medios reales para alcanzarlo” (Güell, 2006, p. 209).

La planificación estratégica no debería ser un proceso de pensamiento dogmático, monolítico e inflexible, deber ser híbrido, adapta las mejores características de diversos métodos constatados con éxito. La selección del conjunto apropiado de técnicas o métodos de planificación estratégica estará supeditada a las condiciones y necesidades locales y a la disponibilidad de fuentes de información en la comunidad estudiada. (Güell, 2006, p. 66)

Las ciudades que han buscado su reacomodamiento de acuerdo a las exigencias del mundo globalizado, presentan conocimiento en ventajas y desventajas frente a los temas de modernidad y Operaciones Estratégicas, el Aeropuerto cumple por ser un medio de desarrollo comercial y el paso general de mercancías contribuye a una mayor cantidad de recaudo de derecho de tráfico, que aporta mejorando al tema fiscal de la zona que se apropia de los recursos de tarifas, mejora el crecimiento de la tasa del empleo a través del desarrollo de la operación porque se incluyen actividades nuevas de cargue, descargue, controladores, pilotos y necesarias en la ampliación de toda la planta física del funcionamiento del Aeropuerto. Esta Operación genera beneficios de rentabilidad para la ciudad al aumento de la Operación y los recaudos de la misma. Esa competencia generalizada por participar en el sector de las ciudades globales, han marcado una nueva tendencia, las ciudades ofrecen lo que la gente quiere, promocionan espectáculos, competencias deportivas (como Juegos Olímpicos), grandes eventos comerciales, artísticos, en función de crear la imagen de ciudad turística, con la idea de vender servicios que genere rentabilidades y este tipo de Operación Aeropuerto facilitan la movilidad y el turismo fuente de recursos para las ciudades modernas.

Esta investigación se centra en la Operación Aeropuerto y su entorno, que pertenece al Eje Occidente de la ciudad.

El ordenamiento del Eje Occidente consolida las zonas de actividad terciaria y productivas existentes (centros empresariales, zonas industriales y de logística) y propicia el desarrollo de nuevos polos de actividad productiva especializada, aprovechando áreas de oportunidad disponibles dentro del perímetro urbano. Se prevé la configuración de los espacios intersticiales mediante intervenciones urbanas integrales, que incluyen el uso residencial y los servicios. Además anota que la presencia de la Feria Exposición (Operación estratégica innovo) está en un lugar estratégico y se constituye en otro elemento potencial que ha sido explotado adecuadamente, el eje está atravesado por todas las avenidas anillares de la ciudad; la carrera 30 y 50 y las avenidas Boyacá, Constitución, Cali y ALO, que permiten su conexión en sentido norte-sur con la ciudad. Menciona al Aeropuerto como un elemento singular y principal que cumple una función primordial. Su borde oriental

constituye un área de oportunidad para generar centros empresariales y de actividades relacionadas con las comunicaciones y el comercio exterior con programas de renovación urbana. Los bordes norte y sur podrían tener una reconversión paulatina hacia actividades complementarias de dotación (bodegas y servicios logísticos, industrias, oficinas), las cuales además de obtener ventajas comparativas de localización, son menos vulnerables a sus impactos (Salazar Ferro, 2001, p. 35)

Las definiciones anteriores nos permiten ver como desde el punto de vista empresarial, se va desarrollado la concepción del beneficio y posicionamiento de las oportunidades futuras, sin ir al extremo del pensamiento de la maximización de la rentabilidad a cualquier costo, que afecta directamente a la clase trabajadora según Castell. Es determinante en el logro de cualquier Operación Estratégica, fomentar actividades en la ciudad que conduzcan hacia el crecimiento del beneficio de la rentabilidad económica y social en aprovechamiento de mejores niveles de habitabilidad de las zonas en su entorno del Aeropuerto, donde la oportunidad exista para mayor empleo y mejoría de la educación. El “Plan Estratégico”, como producto, se manifiesta en la misión, visión, en un conjunto de objetivos y una serie de acciones con asignaciones de recursos, se enlazan con los planes operativos a corto y largo plazo, proporciona a la empresa una dirección global y una actuación integrada.

La Planificación Estratégica mantiene su vigencia en el ámbito urbano y territorial, se ha incorporado con bastante naturalidad al ámbito urbanístico. Esta afirmación queda sustentada por el gran número de planes elaborados en proceso de ejecución en el mundo, así, como la creciente atención que el entorno académico presta a este proceso.

Capítulo I

9. Planeación Estratégica

La intención del presente capítulo es ver como la Planeación Estratégica, determina diferentes caminos en busca de mejora de los objetivos de crecimiento de la ciudad. Se pretende revisar su análisis para conocer la incidencia, los modelos e instrumentos en el desarrollo urbano, para el caso de la Operación Aeropuerto y especialmente su entorno.

Este capítulo habla de conceptos de planeación, soportado por el termino de estrategia, derivado de una transformación económica del sector empresarial, cuya finalidad es concentrar esfuerzos en mejorar rendimientos e incrementar utilidades, tanto en la mejora de procesos como de gestión, entre otros. En el aspecto urbano se busca mejorar las condiciones futuras de las ciudades consiguiendo el éxito, enfrentado y mejorando situaciones en problemas que produzcan amenazas a futuro. Según Güell,

La decisión de acometer un plan estratégico tiene la siguiente secuencia: detecta una situación problemática; se asume la necesidad de formular una estrategia para guiar las actuaciones públicas y privadas venideras, se evalúa la criticidad de contar con el consenso y esfuerzo colectivo para implantar la estrategia; y se llega al convencimiento de que se debe acometer un plan estratégico para la ciudad (2006, p. 69).

El trabajo conduce al lector por los conceptos de estrategia, que se entiende como un sistema de continuo cambio, con parámetros y guías de comportamiento técnico, social, ambiental; cuyo resultados pueden dedicarse a corto plazo a resolver algunas alternativas de desarrollo de ciudad; además pueden ser los soportes de los planes a largo plazo, como pautas de lineamientos para reservar las futuras áreas de intervención de acuerdo a las condiciones preestablecidas, pensando en las metas, que cambian según la necesidad en el momento preciso, para beneficiar a la sociedad en general.

La Planificación Estratégica es una herramienta para ordenar el territorio de manera lógica y coherente con el entorno a través de acciones urbanísticas eficientes, enmarca las Operaciones Estratégicas como una acción para lograr un modelo futuro de desarrollo. Al respecto José Miguel Fernández Güell define:

La planificación estratégica de ciudades es un proceso sistemático, creativo y participativo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo, que define el modelo futuro de desarrollo, que formula estrategias y cursos de acción para alcanzar dichos modelos, que establece un sistema continuo de tomas de decisiones y que involucra a los agentes locales a lo largo de todo el proceso (2006, p. 55).

Inicialmente se piensa en la Planeación Estratégica para el mejoramiento de las estrategias en el proceso del desarrollo industrial, comercial y en la generación de utilidades. Visto en el tema de urbanismo es una herramienta vigente y se presenta como una de las soluciones a la crisis que vive la planificación urbana; se recomienda que sus alcances se desarrollen desde la competitividad económica, el hábitat en general, la gobernabilidad y los temas actuales ambientales y de sostenibilidad. De sus aportes se espera resultados de corto plazo en beneficio de la sociedad de acuerdo a su estructura, como proceso de descubrir oportunidades con objetivos prioritarios. El resultado de los objetivos lo reafirma la siguiente noción:

La planeación y la gestión empezaron a fundirse en una sola estructura modular, hasta tal punto que actualmente no existe diferencia temporal entre planificación y gestión. Podría decirse que hoy día domina un modelo de toma de decisiones cotidianas, en el contexto dinámico de la continua formulación y reformulación tanto de objetivos como de medios y, por consiguiente, de los resultados esperados del proceso mismo de la planeación (Brand, 2001, 101).

El plan estratégico marca las tendencias hacia la ciudad global, aparecen ciudades abastecedora de servicios de tecnología, de innovación, ciudades aeropuerto, ciudades de diversión, ciudades de turismo, ciudades de descanso, de disfrute de la naturaleza, ciudades de mano de obra barata para la industria, ciudades agrícolas y así de las más variadas actividades. La idea es que estos planes en general y los de su función estratégica se complementen; hoy en

día se debe pensar que los dos tienen atributos muy importantes que deben integrarse de manera que los resultados para ciudad esperada cumplan con las metas que se trazan y la ciudad proyectada tenga en cuenta las características de las formas de planeación diversas que acierten con las necesidades de las personas que disfrutaran las mismas.

La planificación estratégica viene desarrollando desde hace tiempo (20 años) ejercicios de:

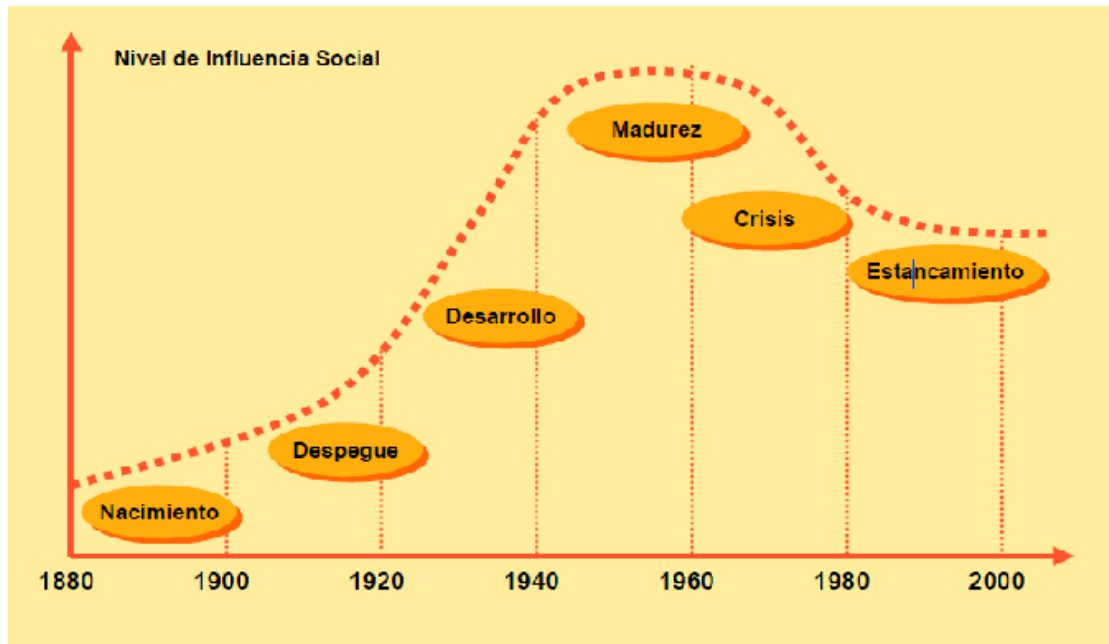
Planes estratégicos integrales, que se caracterizan por analizar la ciudad desde una óptica intersectorial, por identificar tendencias de cambio, proporcionar una visión de largo plazo, formular estrategias y promover una fuerte implicación de los agentes sociales y económicos locales en las tomas de decisiones (Güell Fernández, 2006, p. 34)

Una de las decisiones para realizar un plan, es detectar una situación problemática o un cambio estructural que genere amenazas u oportunidades de cara al futuro. Las estrategias pueden guiar las actuaciones públicas y privadas. Para ello, es necesario contar con un esfuerzo colectivo, comunidad, gobierno, empresa, universidades entre otros, para implantar la estrategia y el convencimiento de acometer un plan para la ciudad. Lo que pretende mejorar la planeación estratégica es tomar el liderazgo de las actividades a realizar involucrando agentes económicos y sociales.

La planeación estratégica, explícitamente, no se amarra a la racionalidad intrínseca de una acción desplegada con arreglo a fines y, por lo tanto, no se valida ni por la coherencia, ni por la consistencia de los argumentos en los que se basa la relación medios-fines que se postula, sino que se refrenda socialmente por sus logros y resultados (Brand, 2001, p. 107)

Es necesarios además de las anteriores apreciaciones, difundir el proceso de planificación a todos los sectores, a través de grupos o fracciones de poder intelectual, acordando la estrategia general del plan en diferentes entidades (universidades, sectores de la sociedad, gremios de profesionales, gremios privados como Camacol, Cámara de Comercio, Fenalco, entre otras) para dar respuesta a los principales retos que enfrenta la ciudad. Generando una articulación y

participación en las soluciones que involucran en el plan estratégico las metas al financiar y mantener con vida las operaciones o sus proyectos clasificados como progresivos para encadenarlos a los resultados finales de la ciudad esperada.



Autor: (Güell Fernández, 2006)

Figura 2. Etapas históricas de la planificación urbana.

La otra alternativa opuesta al plan general es la realización de planear la ciudad por partes, que coincide con la posición de ser alcanzables las expectativas que plantean, que tienen respuestas de impacto a los temas prioritarios de cada intervención, opuesto esto del general que tiene el agravante que se toman demasiado tiempo para lograr resultados en pro de la ciudad.

El texto propone que ambas alternativas de planeación con todas sus herramientas, deberán utilizarse en forma integral y lograr posicionar aspectos de gerencia en las operaciones en pro de tener alternativas modernas de tomas de decisión, con el objetivo de resolver con diferentes posiciones y con prontitud el desarrollo de los proyectos asignados, adecuando las

posibilidades a la propuesta de sus presupuestos y logrando la opción de interés de sus gobernantes o generando en los privados, el interés hacia el beneficio económico que proyecten atraer a inversionistas. Beneficiando así, todos los sectores:

La planificación y gestión del desarrollo local será más importante contar con una estructura y una estrategia flexible de planificación, los cuales sus objetivos serán sumamente móviles. Todos ellos serán susceptibles a transformarse con el cambio de las condiciones económicas y políticas del desarrollo (Brand, 2001, 107).

El libro *Planificación estratégica de ciudades*, presenta varias definiciones de estrategia que complementan las anteriormente expuestas. Se define la planificación estratégica como el “proceso sistemático dirigido a crear el mejor futuro posible para una ciudad mediante la identificación de amenazas y oportunidades, la optimización de sus puntos fuertes y la minimización de sus puntos débiles” (Güell Fernández, 2006, p. 54).

Agrega Güell que es un

Amplio abanico de instrumentos analíticos que puedan resultar novedosos y de cierta utilidad para los urbanistas. Concretamente, en el análisis de la demanda urbana se introducen las técnicas de micro-segmentación, en la oferta urbana se desarrolla el análisis de clúster, en la síntesis del análisis se muestran técnicas para determinar el posicionamiento de una ciudad, en la formulación de la visión estratégica se utiliza el diseño de escenarios de futuro, se discuten con amplitud las opciones estratégicas que tiene una ciudad y se trasladan los conceptos de Marketing empresarial local ámbito urbano. Los fines fundamentales, actualizar y ampliar un ámbito y campo de conocimiento que recibe la atención de los urbanistas y mantener vivo el debate de sobre crisis y validez de la planificación urbana contemporánea sobre la buena gobernabilidad para superar los desafíos del futuro (2006, p. 10).

La formulación de estrategias puede plantearse como un sistema flexible que permite adecuarse a cambios en el tiempo, sobre parámetros y guías técnicas, sociales y ambientales, cuya efectividad se puede contemplar a corto plazo, con resultados de proyectos por zonas de intervención, buscando metas parciales o complementarias a las de largo plazo o bien como una figura que sirva de soporte a los planes futuros.

El futuro ha pasado de ser un objeto relativamente estable a convertirse en un objeto volátil. Por esta razón, los planificadores contemporáneos se enfrentan a demasiadas fuerzas que obstaculizan la posibilidad de alcanzar predicciones correctas. Ante esta situación, la postura más inteligente es aceptar la incertidumbre, tratar de comprenderla y convertirla en parte de nuestro razonamiento (Güell Fernández, 2006, p. 23).

Es necesario retomar las definiciones y conceptos que construyen la formulación de las estrategias y el posible impacto de estas en el desarrollo y ámbitos de las áreas de intervención. Raúl Sanabria Tirado establece “La formulación estratégica les da al individuo y a la organización un marco de referencia para anticiparse y adaptarse al cambio en un futuro y le permite establecer el camino para lograr objetivos” (2005, p. 21). José Miguel Fernández Güell, por su parte define:

La planificación estratégica aplicada a cualquier actividad humana consiste básicamente en concebir un futuro deseado y en programar los medios reales para alcanzarlo. La formulación de la visión estratégica representa la toma de posición de la ciudad de cara al futuro, frente a los condicionantes que le imponen el entorno, la demanda y el sistema urbano en los que opera (2006, págs. 209-210).

El concepto de Planificación Estratégica, es un instrumento que ayuda a definir la revisión de factores complejos y diversos de la sociedad reflejados en la ciudad, conduce a resolver los problemas a los que nos enfrentamos, a la variedad de conceptos, a las relaciones de

convivencia, a las diferentes clases sociales, a los intereses de la comunidad, donde todos buscan resultados que resuelvan las necesidades.

Generalmente la vida crece, se desarrolla y perece en un ámbito de ciudad, en ésta, lo predominante es la planificación económica de acuerdo al reconocimiento actual globalizado; las nuevas ciudades son el resultado de un planeamiento internacional ejecutado por diferentes organismos de mercado o de crédito, que dentro de sus condiciones para la colocación de sus dineros se cercioran que las políticas impuestas por ellos se cumpla y de esta manera aseguran el retorno de su inversión. Para ello, recomendaron un instrumento de control que se determinó en planes de desarrollo.

Se puede decir que la apuesta de las decisiones estratégicas es variada en sus definiciones como en su aplicabilidad, además ayuda a analizar diferentes zonas de intervención o de referencia en el espacio compilando múltiples soluciones para dar respuestas a sus necesidades. A partir de los aportes anteriores de diferentes autores se fortalece, la idea de que las Operaciones Estratégicas, son soluciones a necesidades vistas desde planteamientos estratégicos que pueden anticiparse con técnicas de intervención a una propuesta realizable.

9.1 El proceso de formación de las Operaciones.

El trabajo propone un análisis de los instrumentos de planeación y sus consecuencias a través de las llamadas Operaciones Estratégicas en la ciudad de Bogotá, particularmente en el caso Operación estratégica Aeropuerto ElDorado. El influjo de esta operación en el ámbito del desarrollo local y económico de su entorno y las afectaciones de algunas estrategias locales. Dentro de los objetivos generales de la planeación dictados a través de los Planes de Ordenamiento, se recurre al establecimiento de una herramienta como soporte para la actuación en el territorio. Se establecen las operaciones como estrategias para consolidar las estructuras físicas de los municipios, fortaleciendo actividades de comercio, industria y servicios, para el caso de la operación Aeropuerto para enfrentar la economía global.

Las operaciones pretenden fortalecer actividades económicas que generen empleo, busca mecanismos de crecimiento para el desarrollo humano, a través del ordenamiento y actuaciones estratégicas que contribuya al desarrollo coherente de las ciudades. El establecimiento de nuevos núcleos urbanos que permite la descentralización y las centralidades urbanas de escala zonal con mayor autonomía y mejores servicios.

Las centralidades proponen operaciones de acuerdo con las dinámicas y perfiles de cada zona, para mejorar la capacidad vial y de comunicación, localizando actividades comerciales, administrativas, de empleo productivo, equipamientos y conformación de núcleos económicos.

Las Operaciones Estratégicas son una alternativa de gestión que intervienen en la solución a los problemas que aqueja la ciudad de Bogotá, donde mezclan las oportunidades y dificultades en un ejercicio urbano y territorial. Todas las profesiones participan e incrementan la posibilidad de intervención en la ciudad.

El objetivo número cinco de la ley 388 aclara en cuanto a Operaciones Estratégicas:

Facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política (Diario Oficial No. 43.091, 1997, art. 1).

Cada operación está compuesta por proyectos y programas que coinciden con el objetivo de ordenamiento sobre un área estratégica delimitada y su objeto es generar efectos importantes sobre la estructura urbana, concentrando la inversión. Una de las falencias de las Operaciones Estratégicas es la poca continuidad de sus políticas donde operan en la ciudad, las pocas oportunidades de participación con control de la comunidad, de los particulares y la participación del Estado sin inversión desmotivan el efecto positivo para alcanzar metas con resultados certeros y de pronta respuesta de acuerdo con las necesidades actuales. “El sector de la avenida El Dorado, que conecta el centro con el Aeropuerto Internacional, se intensifique y

especialice como lugar sede de las empresas con negocios internacionales” (Brand, 2001, p. 90).

Por otro lado, las Operaciones buscan resolver objetivos e intereses políticos, sociales económicos, geográficos, de movilidad, que mejoren estratégicamente el desarrollo de las ciudades y atender los nuevos problemas de las mismas, dando respuesta a los procesos económicos, planteando estrategias para proyectar la ciudad con miras a un esquema global. Su aplicabilidad, es parte de nuestra investigación, existen diferentes visiones como de resultados con relación a las propuestas de entender el desarrollo de estrategias en el ámbito urbano.

Las Operaciones Estratégicas son modelos que reciben críticas, algunas de ellas son operaciones estáticas y pesadas, lentas en su aplicación, otras se destacan por presentar en forma prolongada estudios detallados para la intervención. Otros determinan que por ser de gran tamaño es muy difícil que sus estrategias de penetración sean efectivas.

El impacto del desarrollo de las operaciones permite conducir la investigación a visualizar los aportes que se reflejan en la mejora del orden urbanístico del entorno de la Operación Aeropuerto. Estas operaciones buscan el resultado en la ejecución de obras (impacto real de actuación física en el territorio) que cumplan con los requerimientos de la comunidad quien las solicita y la requiere. Estas ejecuciones persiguen que las metas muestren su permanencia en ciclos largos, donde la comunidad los disfrute y los use en el mayor tiempo posible. “La noción de estrategia indica un conjunto de medidas a tomar con base en el análisis objetivo de la realidad y en función de una meta políticamente determinada” (Brand, 2001, p. 172).

Bogotá ciudad capital, es eje de desarrollo mercantil de servicios, de exportaciones y foco de atención de la emigración nacional e internacional de nuestro país. El ordenamiento territorial, ayuda a disminuir las incertidumbres de la organización urbana a través del desarrollo de la planeación integral y con su enfoque del manejo del territorio donde se incorporan oferta y calidad de bienes públicos en mejora de la calidad de vida del ciudadano, posibilitando la inversión del sector privado, estos son actores fundamentales en la intervención de la Operación Estratégica Aeropuerto y su entorno.

Fueron las primeras intenciones de estas operaciones, afectar o modificar positivamente la zona intervenida por sus aportes, donde se debe contar con procesos de corto, mediano y largo plazo y generar actuaciones puntuales desarrolladas por proyectos específicos en respuesta a las necesidades del sector, de la mano con los recursos expresos en planes de desarrollo; de esta manera si se cumple con los objetivos trazados y recursos disponibles, son realmente actuaciones urbanas que deben ser tenidas en cuenta. No obstante, si solo son operaciones de consulta con planes no desarrollables por no tener recursos en el corto plazo, fracasarán, de lo contrario si la opción presupuestal las soportan, su actuación impactará a la ciudad con sus propuestas.

La estrategia de competitividad conduce a la privatización de las empresas públicas y una parte de las políticas públicas. Por esta vía las administraciones locales pierden control de importantes instrumentos para garantizar niveles mínimos de bienestar y para gestionar el desarrollo urbano, y se debilita el sentido de la democracia local (Brand, 2001, p.181).

Las Operaciones son procesos de planeación en construcción a través del largo plazo, para que realmente tengan impacto es necesario contar con el apoyo permanente de las entidades encargadas de su funcionamiento y contar con recursos disponibles para su ejecución, deberán permanecer en los planes de desarrollo del gobierno de turno, donde exista su priorización y definitivamente para el caso Operación aeropuerto, el entorno del mismo debe ser definido por una organización que tenga el poder de conciliar con la región para realizar en conjunto los planes de inversión de la zona afectar, de esta manera se debe legislar en pro de los beneficios de las ciudades afectadas.

9.2 Dificultades de las operaciones.

La investigación muestra, como cualquier tipo de Operación o proyecto debe tener claro el objetivo general a largo plazo, la canalización de la actualización pública focalizada, aterrizados a los objetivos específicos de mediano y corto plazo, los resultados deben ser medibles y los actores deben ser de carácter integral, sumando los privados, los públicos y los sectores gremiales, como también las universidades. Fundamentalmente que sirvan para ver que los resultados están ahí y las metas se deben realizar hoy o a más tardar en el corto plazo, porque la ciudad necesita crecer, suplir necesidades y ser el medio de la convivencia y de habitabilidad. Buscar el consenso de la generalidad de los ciudadanos, mantener el tema e insistir en las operaciones, es parte de la recomendación de la investigación, realizar un ejercicio en las universidades de nuevos proyectos reales en donde la operaciones estén planteadas, donde se pueden ver los impactos de la ciudad proyectada al futuro.

El área de aplicabilidad de las operaciones son las ciudades y las regiones donde se concentra la población,

La gente acude a las áreas donde abundan el empleo cualificado debido a los mayores ingresos, vivimos en una era de expertos, en que los ingresos y la formación están estrechamente ligados. La gente es más productiva cuando trabaja con otras personas cualificadas. En el mundo desarrollado, el vínculo entre formación y productividad urbana se ha ido haciendo cada vez más marcado desde la década del 70, las ciudades productoras de ideas y mayores niveles de formación han prosperado (Glaeser, 2011, p. 47).

La ciudad Aeropuerto es ante todo, una estrategia empresarial de la entidad gestora, cuyo objetivo es obtener beneficios de las oportunidades empresariales y del importante papel que desempeña en las redes de transporte terrestre con relación al desarrollo Nacional.

El tema de Operaciones Estratégicas tiene vigencia como instrumento de planeación, esta característica lo convierte en un amplio campo de investigación, sus intervenciones puedan generar competitividad como parte de las decisiones de transformación. A través del análisis de

la Operación Aeropuerto ElDorado y su entorno, se pretende ahondar en la viabilidad de las Operaciones Estratégicas y sus afectaciones a mediano y largo plazo en los ámbitos sociopolíticos, urbanísticos y económicos. El estudio lleva a cuestionarse la aplicabilidad y eficacia de estos modelos y las estrategias en cuestión.

Surge la pregunta sobre ¿cuál puede ser el desarrollo urbanístico alternativo en la implementación de las Operaciones Estratégicas?, ¿cómo se pueden integrar los elementos de varias propuestas para generar en una forma integral la intervención más viable?, utilizando los instrumentos y las recomendaciones de varios autores. Ahora bien, el estudio del caso lleva también a preguntarse ¿cuáles serían los instrumentos o elementos de gestión que permiten generar mejores desarrollos en nuestras ciudades?

Una vez desarrollado el análisis, surge también la pregunta sobre ¿cuáles metodologías se deberían aplicar ante las diferentes entidades y si estos procesos de gestión ayudan en realidad a mejorar la estructura urbana?

Reforzando el tema de conseguir una continuidad en el alcance de objetivos a largo plazo, el documento 2019 visión Colombia segundo centenario expresa en su prólogo:

Este documento 2019, debe servir para que se vaya creando una conciencia política en toda la ciudadanía de la patria, que nos ayude a entender que los países no pueden vivir de bandazo en bandazo, pasando de un plan cuatrienal de desarrollo a otro plan cuatrienal de desarrollo y generalmente con desconocimiento del anterior. El país necesita líneas de continuidad. Por supuesto, esas líneas fundamentales no pueden ser impuestas; hay que construirlas generando convicción en el cuerpo social. De ahí la importancia de empezar la tarea de persuasión con los colombianos alrededor de la discusión de la visión de largo plazo para nuestra patria (Departamento Nacional de Planeación).

Lo anterior y como complemento de los problemas que se presentan en las Operaciones por las demasiadas metas a cumplir, extensas áreas de intervención que incluyen comunidades consolidadas mayores a 30 o 50 años de implantación urbana (Fontibón y Engativá) , su

entorno para el caso de la operación Aeropuerto, nos hace reflexionar que mover esta comunidad, se presenta como un gran reto casi infranqueable, porque su solución no está prevista desde ningún plan de contingencia o de prevención a este tipo de metas macro de movilización de población, donde están consolidadas sus redes de convivencia social, es necesario tener claro que antes de realizar cualquier intervención urbana en el entorno al Aeropuerto, es obligatorio tener áreas disponibles de nuevo uso del suelo para el traslado respectivo de la población que se plantea intervenir. Suena esto a un gran movimiento de desplazamiento social sin áreas de magnitud similar que las acojan, ni áreas de habitabilidad en edificaciones que absorba estas cantidades con calidad, esto lo hace costoso e inapropiado. Es por ello que la transformación del entorno de Aeropuerto se realizará en forma progresiva de acuerdo al mercado alrededor de las actividades suplementarias de la actividad Aeropuerto, se tomará un periodo largo de tiempo de crecimiento de esta comunidad, caso contrario para un desarrollo más rápido se define cuando el municipio distrito de Bogotá y sus autoridades realicen algún tipo de intervención urbana en el sector, lo más cercano de intervención es la ampliación de la calle 63 y que conecte con la región y mejore el ingreso y salida de la capital, generará un impacto sobre el corredor vial, que de acuerdo con el desarrollo de la ciudad de Bogotá será netamente comercial.



Fuente: google enero 2016

Autor: Mario Hernando Córdoba Arcila

Figura 3. Zonas intervenidas en el Aeropuerto

En la gráfica las líneas marcadas en rojo señalan las localidades cercanas al Aeropuerto, Fontibón y Engativá que presentan índices altos de población, las operaciones tiende a fracasar en una intervención física sin el apoyo por parte de gobierno Nacional como en el Distrital, además este tipo de Operación tiene poco aprecio de liderazgo de la comunidad. La intervención tiende a destruir el tejido urbano sin presentar los beneficios de un mejoramiento de la población, en la zona el aprovechamiento de la bonificación en compensación por altura, no es factible por las restricciones existentes con el cono de aproximación de las aeronaves impidiendo este tipo de desarrollo.

En el entorno del Aeropuerto, el área presenta un suelo con tendencia a mejores condiciones de índices de rentabilidad, esto se daría en actividades complementarias al desarrollo de la aeronáutica, las que generan más armonía con el tema aéreo son las zonas de bodegaje, zonas de transportes de mercancías, recibo y envío de las mismas, zonas de embalaje de mercancías, zonas de servicios y oficinas del Aeropuerto. Desde este enfoque el sector privado en el proyecto tiene prioridad en los medios por resultados de la Operación y el Estado actúa como complemento de todos los servicios de transporte, vías, servicios que mejoren las condiciones de los ciudadanos que usan este sector para negocios, turismo y desplazamientos al recortar tiempo entre regiones y países.

10. Definición legal (Ley 388/97) y alcances

El crecimiento de las ciudades principales de Colombia, la necesidad de entender el país como un entorno rural y urbano con sus condiciones y particularidades llevó a la necesidad de crear una ley que permitiera generar un marco de actuación acorde con sus cambios y necesidades. En el año de 1997 se establece entonces la Ley 388 de Reforma Urbana, Ordenamiento Territorial, política urbana y estructura espacial para hacerle frente a la organización del territorio. Esta Ley será la base luego para el Plan de Ordenamiento Territorial 2000, una carta de navegación a cargo de cada uno de los municipios como herramienta de planeación.

En el Artículo 1 de la Ley, tiene dentro de sus objetivos primordiales: El establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.

Facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política. (Diario Oficial No. 43.091, 1997)

En esta ley, el ordenamiento del territorio municipal tiene como objeto: complementar la planificación económica y social con la dimensional territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible mediante el diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal y la definición de los programas y proyectos que concreten estos propósito (Diario Oficial No. 43.091, 1997).

A través de esta Ley se abre el camino para desarrollar operaciones que con condiciones puedan impactar un territorio definido, así como la aplicación de metas objetivo que se propongan a través de estrategias de planeación que conduzcan al mejoramiento y transformación de las ciudades objeto. Como antecedentes de esta ley es importante recordar que para el año de 1991 se convocó a la Asamblea Nacional Constituyente, para reformar los artículos de la Constitución Nacional. La Carta Magna entonces modificó la organización política administrativa del país y estableció la figura del “municipio” como una entidad fundamental (Ley 388, art. 311), figura que se convirtió en la “célula” del Estado, como la unidad básica del cuerpo estatal, con funciones primordiales para el logro de la vida local.

Los cambios de la Constitución y las reformas políticas administrativas, generan herramientas para guiar el desarrollo urbano del país esto ligado a los planes nacionales de desarrollo y ligado a un plan de inversiones de las entidades públicas permitirán un desarrollo coherente y organizado de cada municipio. Los cambios se plasman en el segundo artículo de la Constitución (1991, art. 2):

Son fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; defender la independencia nacional, mantener la integralidad territorial y asegurar la convivencia de un orden justo.

Cambio que abrió la posibilidad a los ciudadanos de participar activamente en el desarrollo progresivo de nuestras ciudades. “Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional” (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 339).

Al mismo tiempo, en el Plan Nacional de Desarrollo, se señalaron los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo, las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas, proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.

Sobre los cambios de la Constitución y las reformas políticas administrativas, se empiezan a generar herramientas para conducir el desarrollo urbano del país ligado a los planes nacionales de desarrollo para hacer un plan de inversiones de las entidades públicas que facilitarán un desarrollo coherente y organizado de cada municipio. Los cambios se plasman en el segundo artículo de la Constitución (1991, art. 2):

Son fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes

consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; defender la independencia nacional, mantener la integralidad territorial y asegurar la convivencia de un orden justo.

Cambio que abrió la posibilidad a los ciudadanos de participar activamente en el desarrollo progresivo de nuestras ciudades. “Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional” (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 339).

El establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la preservación de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes. (...) Facilitar la ejecución de Actuaciones Urbanas integrales en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política (Diario Oficial No. 43.091, 1997).

10.1 Alcances en planeación estratégica según Plan de Ordenamiento Territorial.

Los artículos 311 y 339 de la Constitución de 1991, le dieron un giro a la planificación urbana de las ciudades, el Plan de Ordenamiento Territorial, se convirtió en el proceso mediante el cual se orientó la ocupación y utilización del territorio y se dispuso a mejorar la ubicación en el espacio geográfico de los asentamientos (población y vivienda), la infraestructura física (las vías, servicios públicos, las construcciones) y las actividades socioeconómicas. Para este caso el instrumento que fortalece el desarrollo de la planificación de la ciudad es el Plan de Ordenamiento Territorial, complementado con el Plan Zonal que permite analizar la zona en detalle y facilita la ejecución de las acciones en el sector definido.

En el año 2000 se redactó el Plan de Desarrollo Territorial de Bogotá POT, instrumento de planeación que busca dar una orientación a “el conjunto de actuaciones sobre el territorio. Cada municipio tendrá su POT, una propuesta en la cual los ciudadanos participan y deben seguir como lineamientos para el desarrollo futuro en el propósito de armonizar y desarrollar el territorio que habitan (Registro Distrital 2197, 2000).

Así, el POT es el resultado del acuerdo entre los distintos actores urbanos, a diferencia de los planes de desarrollo presentados cada cuatro años, tienen una vigencia más perdurable y se concibe como un instrumento de Estado, el POT adopta un Modelo Territorial que representa un futuro ideal para la ciudad de Bogotá y su entorno. Para concretar este modelo se establecieron entonces principios, normas y acciones que delimitan o estimulan el uso del territorio y es el marco que da origen a las Operaciones Estratégicas.

Juan Carlos del Castillo y José Salazar Ferro en “La planeación Urbanística en Colombia” capítulo 5, determinan que:

El Plan de Ordenamiento Territorial definido por la ley 388 de 1997, es un instrumento específico de ordenamiento urbano, una figura completamente renovada de planeación física de la ciudad, que reconoce la incapacidad de los instrumentos anteriores para orientar el desarrollo. Se plantea como un instrumento de un nuevo sistema que incorpora los principales avances de la planeación urbanística internacional, en los campos de la planeación y la gestión urbana, en particular la gestión del suelo, que ahora tiene un sustento jurídico y técnico acorde con las exigencias del desarrollo contemporáneo y con los preceptos de la constitución de 1991: participación ciudadana y legitimación de la planeación, derechos y deberes urbanísticos, reparto de cargas y beneficios, programación de las actuaciones públicas y privadas, gestión eficiente, etc. Su aplicación apenas comienza, pues, después de las sucesivas extensiones, los municipios tienen plazo hasta el 30 de junio de 2000 para adoptar el POT municipal (Brand, 2001, p. 137).

Para el caso de Bogotá el (POT) busca, que la ciudad se constituya en un modelo urbano y posea una línea operativa hacia el futuro a corto, mediano y largo plazo, reflejado en la construcción de proyectos y en el desarrollo de programas. Se hace necesario plantear modelos de desarrollo urbanístico donde cada uno de sus componentes, deberán fundamentarse en criterios y en decisiones consecuentes con las realidades jurídicas, sociales, económicas y ambientales de la ciudad. Es un concepto nuevo que ha cambiado mucho y muy rápido. De esta manera se establece el camino para desarrollar operaciones que afecten el territorio propuesto, por medio de aplicación de estrategias de planeación que conduzcan al mejoramiento y transformación de las ciudades objeto.

El Documento Técnico de Soporte del POT, define los proyectos estructurantes así: “Son los proyectos o programas prioritarios para el POT, los pivotes principales de la actuación urbanística en los próximos diez años” (2000). Así mismo consideró como estrategias para poner en práctica el Modelo de Ordenamiento “(...) jerarquizar los corredores comerciales de la ciudad y fortalecer las centralidades urbanas para aumentar la capacidad de soporte de nuevas actividades económicas generadoras de empleo”. Estas zonas se han estudiado en detalle y la información ampliada existe en estos documentos. En esta primera aproximación, las operaciones se plantearon en toda la ciudad, enfatizando el desarrollo y requerimientos de la misma, el enfoque se realizó en un sector amplio de actividades, vivienda, comercio, transporte, espacio público, renovación del centro de la ciudad, que actúen en las zonas y tengan efectos sobre la estructura urbana.

Según el Documento Técnico Soporte,

(...) las operaciones estructurantes, son intervenciones integrales que obedecen a objetivos generales de ordenamiento a muy largo plazo. Apuntan a canalizar la actuación pública sectorial focalizada, programada y priorizada, potenciando áreas de oportunidad e incentivando la inversión privada con el objeto de promover la construcción conjunta de la nueva ciudad y concreta el modelo territorial propuesto. Cada Operación está compuesta por proyectos y programas que coinciden en el objetivo de ordenamiento sobre un área estratégica delimitada (2000, p. 330).

Se definieron las operaciones en zonas de desarrollo en la ciudad, como se verá en el capítulo de Operaciones Estratégicas.

Adicionalmente, se menciona en el Documento Técnico Soporte del Plan de Ordenamiento Territorial del 2000 los objetivos específicos de los proyectos estructurantes son; i) la integración de la estructura urbana con los componentes de la estructura ecológica valorando el patrimonio cultural, ii) la optimización funcional y conformación de los accesos a la ciudad en los núcleos de articulación regional, iii) la redistribución de la actividad económica dispersa, concentrando en centralidades urbanas y zonales como los servicios complementarios a las áreas residenciales, iv) localización estratégica del equipamiento público como detonante de nuevas centralidades, v) la optimización de la conectividad interurbana, vi) la reestructuración de la actividad económica con la puesta en marcha del sistema transporte masivo y vii) la concertación de acciones conjuntas sobre áreas de borde para emprender con los municipios vecinos.

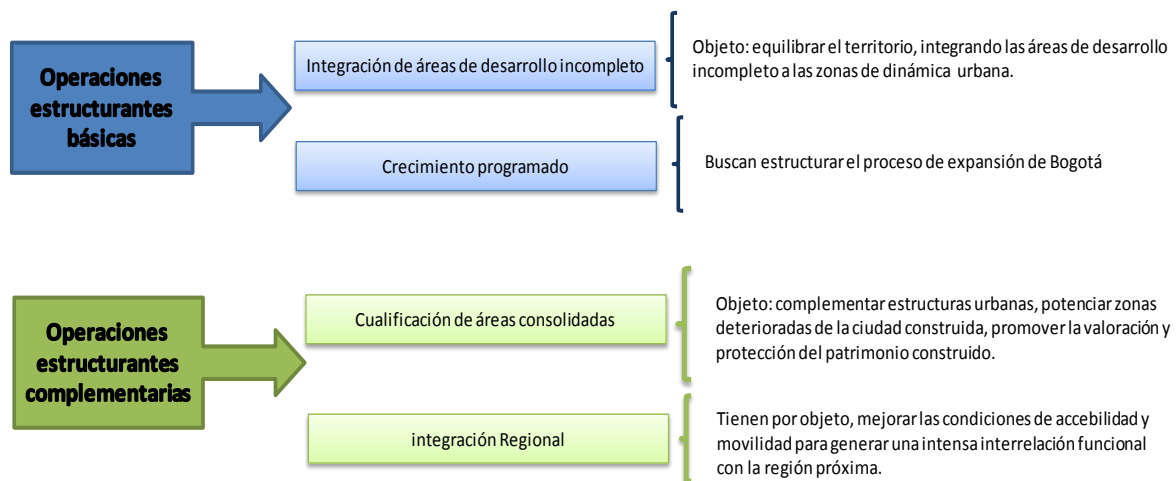
Los proyectos estructurantes son de largo plazo, toman un nuevo nombre en Plan de Ordenamiento del 2000, que los complementan (Operaciones Estratégicas); los escenarios de ejecución cambiaron en el Plan de Ordenamiento Territorial se hicieron a corto, mediano y largo plazo y el componente urbanístico de las operaciones fue adoptado mediante Planes Zonales. Estos se determinaron por metas y una de estas es concentrar esfuerzos en sitios estratégicos, como parte de una decisión económica principal, priorizando en bienestar social, económico y político.

A todas las acciones en sitios claves de la ciudad se les llama, Operaciones Estratégicas, que están ubicadas en sitios de gran importancia e influencia, cuyo mejoramiento contribuye al logro de los objetivos del POT; en estos lugares se definen proyectos y se realizan utilizando los instrumentos de planificación y gestión. Para desarrollar las Operaciones Estratégicas es necesario que tanto el gobierno como las empresas privadas y algunos ciudadanos intervengan, poniéndose de acuerdo entre todos para que se logre los objetivos propuestos que, por su impacto, llevarán al progreso general de la ciudad. (2000-2003).

A continuación se definen los temas de las Operaciones Estructurantes Básicas y los de las Operaciones Complementarias, para aplicar en cualquier Operación estratégica en áreas de intervención.

Las Operaciones Estructurantes Básicas tienen por objeto equilibrar el territorio, integrando las áreas de desarrollo incompleto a las zonas de dinámica urbana más fuerte mediante la formulación de sus principales estructuras físicas de soporte, la creación de centralidades y la dotación del equipamiento necesario para promover el acceso equitativo de sus habitantes a las oportunidades de desarrollo social que la ciudad ofrece (DTS, 2000, p. 331).

Las Operaciones Estructurantes Complementarias, buscan impulsar la dinámica del Tejido Residencial consolidado, en términos de eficiencia y funcionalidad, con la cualificación de sus sistemas de soporte y la reconstitución de una estructura territorial intermedia. Los proyectos que engloban estas operaciones se caracterizan por complementar estructuras urbanas, potenciar zonas deterioradas de la ciudad construida y promover la valoración y protección del patrimonio construido. (DTS, 2000, p. 331).



Autor: Mario Hernando Córdoba Arcila

Fuente: DTS del 2000 Figura 4. Operaciones Estructurantes Básicas y Operaciones Estructurantes Complementarias

En el Documento Técnico Soporte del POT del 2000, en el capítulo sexto afirma que en “el modelo de ordenamiento territorial”, se dan los Proyectos Estructurantes y se definen así; “Son los proyectos programas prioritarios para el POT; los pivotes principales de la actuación urbanística en los próximos diez años.” Y continúa el DTS:

El paso de las determinantes al modelo, se realiza a través del enunciado de las estrategias de planeación y del resultado en el territorio, del análisis morfológico y se concreta en la determinación de las Piezas Urbanas, en las centralidades y en la definición de las escalas de intervención. Las estrategias jerarquizan las actuaciones claves propuestas por el POT destinadas a orientar la transformación y ordenamiento de Bogotá y permiten establecer un tránsito entre el modelo territorial (guía abstracta y referencia) y los instrumentos concretos del Plan. Las estrategias son, pues las reglas del modelo (2000, p. 221).

Uno de los objetivos que se busca a partir de esta definición con los instrumentos de las operaciones, es una actuación coordinada de las partes en zonas diferenciadas de la ciudad y de la localización de actividades en el territorio a través de actuaciones estratégicas. En el desarrollo de actividades con criterios específicos de intervención de áreas que se verán reflejados en resultados urbanos, es decir, que con una visión de donde se desarrolla la ciudad, se defina una Operación que impacte la expansión o crecimiento con criterio de organización en beneficio de la comunidad con la idea de una planificación ordenada.

Para la planeación estratégica es necesario complementar en las Operaciones Estratégicas de “una metodología estructurada y basada en el trabajo de equipo” (Güell Fernández, 2006, p. 25), práctica que presenta dificultades cuando se trazan metas y objetivos con la existencia de diferentes intereses políticos que dependen del gobernante de turno y de la política desarrollada en las oficinas de planeación de cada ciudad, es decir de quien la lidera y de sus intereses de grupo.

La investigación aclara que es importante desarrollar políticas y eventos de aproximación de objetivos con tareas de seguimiento y control efectivo para resultados de corto, mediano y largo plazo, con la característica de lograr proyectos urbanos que se puedan desarrollar por

etapas que permitan su funcionamiento y logren para la comunidad que lo necesita resultados en pro de superar los retos sociales frente a la realidad de los objetivos de las Operaciones Estratégicas en cada zona de intervención.

El (POT) es el principal instrumento de ordenamiento territorial en Colombia, ayuda a disminuir las incertidumbres de la organización urbana a través del desarrollo de la planeación integral de las ciudades, con un enfoque que incorpora un aumento en oferta y calidad de bienes públicos, mejorando así la calidad de vida, además, si se da un aumento en la inversión del sector privado se convierte en fundamental para la intervención de las Operaciones Estratégicas.

La incertidumbre, o mejor, la baja capacidad de control de los factores económicos (en un régimen de libre mercado) y sociales (por la concurrencia de múltiples intereses) del desarrollo, hace que hoy en la planificación y gestión del desarrollo local sea más importante la estrategia misma que los objetivos como tales. Lo importante es saber qué implicaciones futuras tendrá una decisión que se tome hoy. De otro lado, tal como se había anotado, los objetivos mismos tendrán que ser altamente flexibles y contingentes, antes que rígidos en el tiempo (Brand, 2001, p. 107).

La intención de las operaciones del POT, es afectar o modificar positivamente las zonas intervenidas, definiendo procesos de corto, mediano y largo plazo en respuesta a las necesidades del sector, de la mano con los recursos expresados en planes de desarrollo. Por ello, es conveniente evaluar porque se vuelve atractivo invertir en la capital, para generar la experiencia en otros puntos del país, considerando aspectos como: las nuevas tecnologías, los recursos naturales, el comercio, el potencial humano, los medios de comunicación, entre otros, que incidan en el mejoramiento socioeconómico de la ciudad.

Las ciudades que han buscado su reacomodamiento de acuerdo a las exigencias del mundo globalizado, con ventajas y desventajas frente a los temas de modernidad y Operaciones Estratégicas, en ellas es fundamental la función que cumple el Aeropuerto como medio de desarrollo comercial, el paso general de mercancías contribuye a una mayor cantidad de

recaudo de derecho de tráfico, mejorando el tema fiscal de la zona que se apropia de los recursos de tarifas y el crecimiento del empleo a través del desarrollo de la operación donde se incluye cargue, descargue, controladores, pilotos y toda la planta física del funcionamiento del Aeropuerto. Éste genera beneficios de rentabilidad para la ciudad que aplica al ritmo de crecimiento urbano. Esa competencia generalizada por participar en el sector de las ciudades globales, han marcado una nueva tendencia, las ciudades ofrecen lo que la gente quiere, promocionan espectáculos, competencias deportivas (como Juegos Olímpicos), grandes eventos comerciales, artísticos, en función de crear la imagen de ciudad turística, con la idea de vender servicios que genere rentabilidades.

En la tesis de *El Aeropuerto Internacional ElDorado como elemento urbanístico determinante en la articulación urbana y regional*, se enuncia como el Aeropuerto es determinante como agente dinamizador de actividad económica así;

El crecimiento de la economía regional depende en gran medida de la capacidad del aeropuerto como plataforma logística para exportar y atraer inversión. La modernización del aeropuerto Eldorado no es una simple obra de infraestructura, no se trata de un simple cambio en su forma de gestión, ni de una manera de incrementar los ingresos de la aeronáutica. La modernización del aeropuerto es una verdadera estrategia de competitividad regional (Valle, 2011).

10. Conclusiones

La estrategia es una posición para enfrentar en forma organizada y debidamente planeada diferentes alternativas de negocios o generación de rentabilidades empresariales, es una de las formas de retomar el direccionamiento del futuro de zonas de desarrollo local, nivel nacional o internacional para el manejo de la ciudad, analizada la estrategia con anticipación y apoyada desde los estudios técnicos para enfrentar posiciones para la solucionar los problemas que enfrentan los negocio, formas de producción mercantil o de servicios, son el camino apropiado para mejorar nuestra planeación.

La investigación plantea que las Operaciones Estratégicas son instrumentos de planeación, que permiten observar en que sectores, negocios o áreas, se deben concentrar los esfuerzos para alcanzar diferentes objetivos de carácter diverso, que incluyan las ventajas competitivas de la intervención, conduciendo a la satisfacción de los actores y de la sociedad en general, con el fin de facilitar la cooperación entre los diferentes sectores que componen la sociedad donde se desarrollan las operaciones y como se crean las relaciones para el desarrollo de las propuestas y su intensidad de cubrimiento.

En la práctica las Operaciones deberán ser aplicables a sus zonas en respuesta a las necesidades de quien las habita, los lineamientos de la intervención se darán por la evaluación que realicen los expertos, el resultado de estas estrategias tendrán que enfrentarse a futuras decisiones de los dirigentes políticos de la ciudad que transformarán nuestras condiciones de vida. El desarrollo de este tema y sus recomendaciones generarían cambios en políticas sociales y económicas en el ámbito urbano en la ciudad.

Uno de los objetivos que se busca con la Planeación Estratégica, es una actuación coordinada de las partes en zonas diferenciadas de la ciudad y de la localización de actividades en el territorio a través de actuaciones estratégicas. En el desarrollo de actividades con criterios específicos de intervención de áreas que se verán reflejados en resultados urbanos, es decir, con una visión de desarrollo ciudad donde se define una operación o proyecto urbano que impacte la expansión o crecimiento con criterio de organización en beneficio de la población, con la idea de una planificación proyectada con el acompañamiento de comunidad.

Para que la planeación estratégica tenga su campo de acción, las actividades propuestas deben estar conciliadas por los diferentes grupos de la ciudad o las decisiones se realizarán por los intereses políticos del gobernante de turno. Para llevar a cabo estos temas, es importante desarrollar políticas y eventos de aproximación de objetivos con tareas de seguimiento y control efectivo para resultados de corto, mediano y largo plazo.

.

Capítulo II

11. Operaciones Estratégicas



Autor: Mario Hernando Córdoba Arcila

Fuente: Camacol

Figura 5. Operaciones Estratégicas: Importancia

11.1 Las Operaciones Estratégicas y sus objetivos.

La Planeación en Colombia a través de los Planes de Ordenamiento Territorial, han definido en el año 2000, una nueva herramienta, llamada Operaciones Estratégicas como soporte para la actuación en el territorio. Su objetivo principal consiste en consolidar las estructuras físicas de los municipios, fortaleciendo actividades de comercio, industria y servicios, entre otras; que nos permite enfrentar el desarrollo del territorio y su economía en las ciudades, es importante definir y tener claridad del tema desde sus diferentes acepciones, como forma de entender esta herramienta.

Los gobiernos locales disponen de dos importantes ventajas comparativas con respecto a los tutores nacionales. Por un lado, gozan de una mayor capacidad de representación y de legitimidad con relación a los representados: son agentes institucionales de integración social y cultural de comunidades territoriales. Por un lado, gozan de mucha más flexibilidad, adaptabilidad y capacidad de maniobra en

un mundo de flujos entrelazados, demandas y ofertas cambiantes y sistemas tecnológicos descentralizados e interactivos (Brand, Peter, 2001, p. 110).

El POT del 2000 menciona en el Artículo 114. Operaciones Estructurantes. Las operaciones estructurantes son el conjunto de actuaciones y acciones urbanísticas sobre áreas y elementos estratégicos de cada pieza urbana, necesarias para cumplir sus objetivos de ordenamiento, enfocando la inversión pública e incentivando la inversión privada. Su diseño y ejecución se llevará a cabo mediante los diferentes instrumentos de gestión.

Las operaciones estructurantes serían el medio para desarrollar el modelo territorial propuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial Distrital 619 de 2000 y estas se definen como intervenciones integrales a muy largo plazo, cuya meta es guiar la actuación pública sectorial focalizada, potenciando áreas de oportunidad e incentivando la inversión privada con el objeto de promover la construcción conjunta de la nueva ciudad.

Posteriormente en el Decreto Distrital 469 de 2003, las operaciones “vinculan actuaciones, acciones urbanísticas e intervenciones sociales y económicas e instrumentos de gestión urbana en áreas especiales de la ciudad”, estas operaciones tuvieron su orden de prioridad por las redes de centralidades, se le dio un cambio a la ejecución planteando escenarios a corto, mediano y largo plazo y su adopción se realizará a través de planes zonales; fue allí cuando se cambió el nombre a Operaciones Estratégicas .

Las operaciones son instrumentos para consolidar las estructuras físicas de los municipios, fortaleciendo actividades de comercio, industria, servicios y demás, para enfrentar los retos de una economía en crecimiento, complementada con zonas y sistemas de transportes que facilitan las entradas y salidas de mercancías en producción o terminadas al comercio internacional. Son planteadas para desarrollar estas centralidades de acuerdo a la dinámica de cada zona, mejorando su capacidad vial y de comunicación, localizando actividades comerciales, administrativas, empleo productivo y equipamientos que conduzcan a la conformación de núcleos económicos. Esto se complementa con lo que significa en:

“La planificación y gestión del desarrollo local será más importante contar con una estructura y una estrategia flexible de planificación, en la cual sus objetivos serán sumamente móviles, los medios altamente flexibles y los mecanismos más blandos. Todos ellos serán susceptibles a transformarse con el cambio de las condiciones económicas y políticas del desarrollo” (Brand, Peter, 2001, p. 107).

Existen diferentes conceptos sobre el tema de Operaciones Estratégicas. Uno de ellos, es que la estrategia es una posición para enfrentar en forma organizada y debidamente planeada las diferentes alternativas de negocios o generación de rentabilidades empresariales, es una de las formas de retomar el direccionamiento del futuro de zonas de desarrollo local, nacional o internacional para el manejo de la ciudad, para enfrentar posiciones y solucionar los problemas que enfrentan los negocios, son formas de producción mercantil o de servicios, además el camino apropiado para mejorar la planeación.

Seguido en el Decreto 190 del 2004, se definió 21 redes de centralidad, en este documento se priorizaron 10 como Operaciones Estratégicas, entre las que están: 1. Operación estratégica Centro (histórico - Centro Internacional), 2. Anillo de Innovación (centralidad Salitre – Zona Industrial), 3. **Aeropuerto ElDorado** – Engativá - Aeropuerto Guaymaral, 4. Nuevo Usme - Eje de integración Llanos, 5. Río Tunjuelito – Centralidad Danubio, 6. Delicias ensueño - Eje integración Sur, 7. Eje de Integración Norte - Centralidad Toberín - La paz, 8. Centralidad Suba, 9. Centralidad Corabastos, 10. Quirigua - Bolivia.

Durante el período del 2004 al 2012 solo se adoptaron tres operaciones, la Operación Centro, Operación Nuevo Usme, Operación Norte, mediante plan zonal. La Operación estratégica Fontibón-Aeropuerto ElDorado-Engativá, tiene estudios de documento técnico de soporte y decreto presentado a la comisión intersectorial de Operaciones Estratégicas y macro proyectos, uno de sus objetivos es determinar el desarrollo urbano de los territorios adyacentes como son las localidades de Fontibón y Engativá, la visión es convertir el área de influencia del Aeropuerto en una gran plataforma de comercio internacional que combinará la producción liviana de alto valor agregado con servicios logísticos y empresariales de nivel internacional y esto se complementa con mejorar la calidad de vida de los residentes del entorno.

Las operaciones alcanzan varias acciones, instrumentos e intervenciones con el objeto de realizar el modelo de ordenamiento propuesto en el POT, la integralidad que tiene en cuenta, son aspectos socioeconómicos y ambientales, buscando disminuir la segregación y encauza además la acción conjunta entre la administración distrital y el sector privado a través de los planes zonales para proyectos que impacten en la dinámica de la ciudad y a su vez nuevas alternativas de desarrollo urbanístico en el área objeto de la intervenciones.

Las ciudades prosperan cuando en ellas abundan las pequeñas empresas y los ciudadanos con formación, la diversidad industrial, la capacidad empresarial y la educación conducen a la innovación, el modelo Detroit condujo a la decadencia urbana. La era de la ciudad industrial ha terminado, al menos en occidente. Todas las ciudades prósperas tienen una cosa en común. Para prosperar, una ciudad tiene que atraer a personas inteligentes y permitir que colaboren unas con otras. Sin capital humano no hay ciudad próspera. En algunos casos lo que atrae a las personas cualificadas es el poder político en estado puro o unas políticas sensatas que favorezcan al sector empresarial (Glaser, 2011, p. 310).

11.2 Desarrollo de la propuesta y articulación con el modelo de ciudad.

Bogotá esta subdividida en 20 localidades (Secretaría Distrital de Planeación, 2011), de ellas solamente una es completamente rural y corresponde a Sumapaz. Las localidades del Distrito Capital, están articuladas con el Plan de Ordenamiento Territorial (POT),

El instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo (Diario Oficial No. 43.091, 1997).

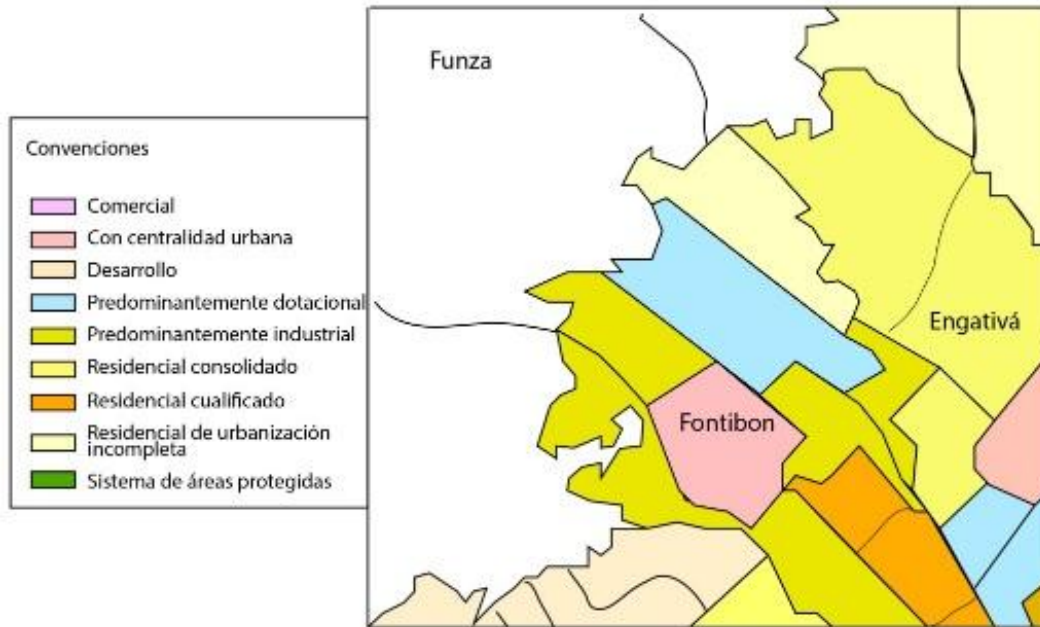
El POT (Registro Distrital 3122, 2004) del Distrito Capital de Bogotá establece los objetivos relacionados con planear el ordenamiento territorial a largo plazo, establecer un modelo abierto de ordenamiento territorial con perspectiva regional, controlar la expansión urbana de Bogotá,

alcanzar un modelo de ciudad-región diversificado, asegurar el equilibrio y equidad territorial para el beneficio social, entre otros.

Como políticas del POT se define el uso y ocupación del suelo urbano y expansión, la ambiental, la de hábitat, la de seguridad humana, la de movilidad, la de dotación de equipamientos y servicios públicos domiciliarios, la de recuperación y manejo del espacio público y las políticas para el área rural. Para facilitar el desarrollo y aplicación del POT, en el territorio distrital se precisan instrumentos de gestión del suelo, algunos de ellos son los planes parciales, las unidades de actuación urbanística, los sistemas de reparto de cargas y beneficios, los mecanismos de participación distrital en plusvalías y la transferencia de derechos de construcción. Otros instrumentos de planeamiento son los planes maestros, los Planes de Ordenamiento zonal, las unidades de planeamiento zonal (UPZ) y los planes de implantación.

La Unidad de Planeamiento Zonal (UPZ) tiene como propósito definir y precisar el planeamiento del suelo urbano, respondiendo a la dinámica productiva de la ciudad y a su inserción en el contexto regional, involucrando a los actores sociales en la definición de los aspectos de ordenamiento y control normativo a escala zonal. Los procesos pedagógicos y de presentación en las diferentes (UPZ), referidos al diseño de políticas y estrategias, contenidos normativos y diseño de instrumentos de gestión, buscarán cualificar la participación ciudadana, de tal manera que les permita a las comunidades involucradas discernir y valorar las diferentes opciones que se propongan.

De acuerdo con el documento técnico soporte del decreto 619 del 2000 por el cual se adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial, las (UPZ) se clasificaron, según sus características predominantes, en ocho grupos, se presenta en el grupo diez (10) predominantemente Dotacional Aeropuerto ElDorado, Country Club, Jardín Botánico, La Candelaria, La Uribe, Las Margaritas, Monte Blanco, Parque Entre nubes, Parque Salitre, Parque Simón Bolívar, Can.



Con base al Documento técnico soporte del Decreto 619 de 2000.

Figura 6. Zonificación

En el documento DTS DEL 2000, se especifican

Las operaciones estructurantes, son intervenciones integrales que obedecen a objetivos generales de ordenamiento a muy largo plazo. Apuntan a canalizar la actuación pública sectorial focalizada, programada y priorizada, potenciando áreas de oportunidad e incentivando la inversión privada con el objeto de promover la construcción conjunta de la nueva ciudad y concretar el modelo territorial propuesto (POT 2000).

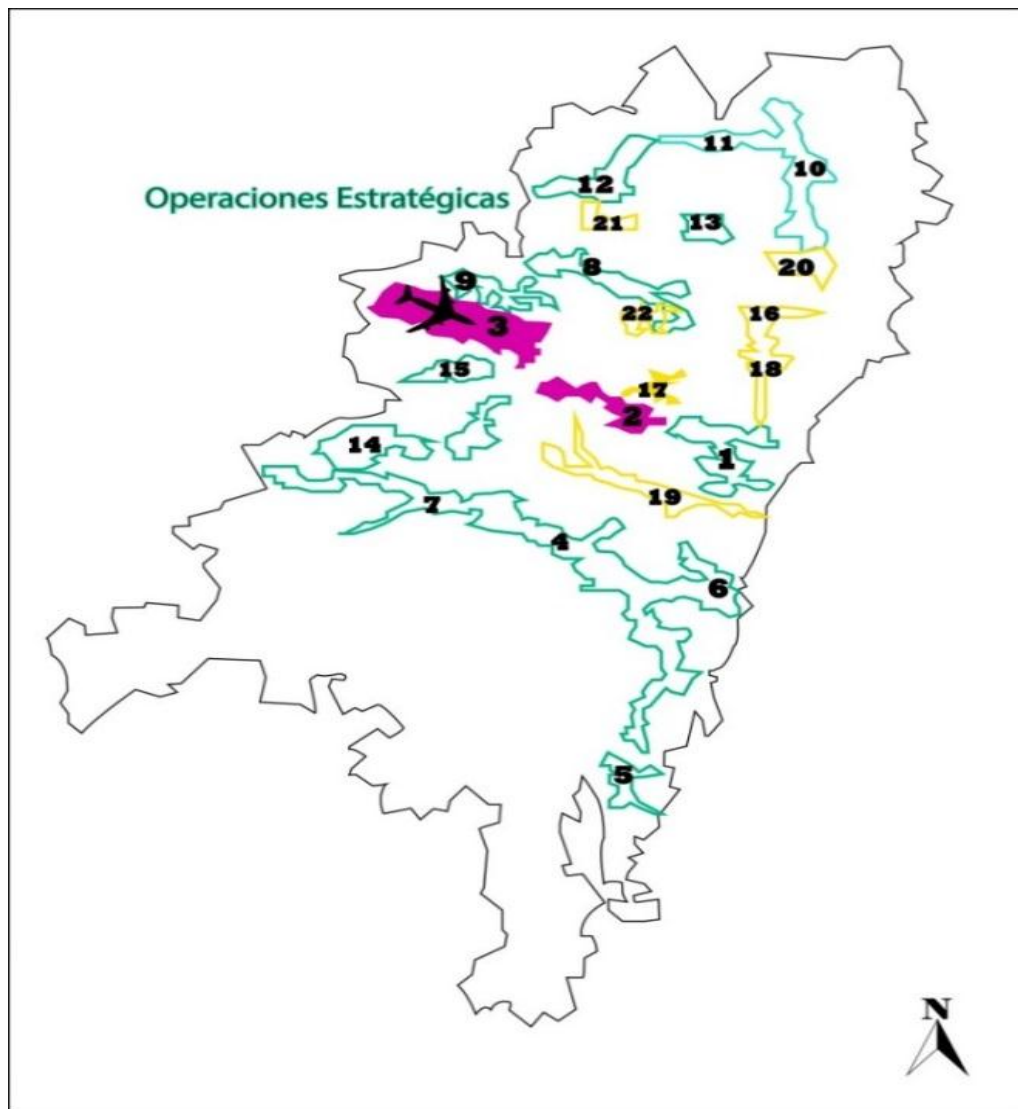
Es fundamentalmente una estrategia de actuación territorial que tenga buenas proyecciones en la transformación y mejoramiento de la ciudad, con suficiente análisis de información de su ubicación y de su intencionalidad para lograr objetivos, sus propuestas tienen ubicación de un problema o de un desarrollo de tiempo en la ciudad “La adopción de las operaciones estructurantes busca que los proyectos sobre áreas estratégicas se aúnen estratégicamente para generar efectos importantes sobre la estructura urbana” (POT 2000).

¿Cómo se espera realizar los proyectos sobre áreas estratégicas?, concentrando la inversión y trascendiendo las limitaciones con enfoque exclusivamente sectorial. Esto con el fin de resolver los temas críticos presentados en las zonas determinadas para su intervención. Generalmente se busca definir grupos de recursos humanos que conozcan las áreas determinadas, primero que pertenezcan a la comunidad para recoger la información de campo, luego gente con formación profesional que de una u otra manera conozca la problemática del sector para mejorar su aplicabilidad, después deberán buscar grupos de apoyo a la comunidad consolidados y grupos de conocimiento (universidades o entes de índole nacional e internacional) que puedan soportar las iniciativas a realizar, después viene la parte de apoyo financiero, si no se logran los recursos, la intencionalidad permanece más tiempo estática donde la operatividad y realidad se frena en las expectativas futuras y su determinación de alcances de solución deja mucho que desear, porque son varios los elementos que le impiden realizarlos en tiempos cortos, porque parte de los fondos que se deben destinar desde la nación son definidos en largos tiempos y sus desembolsos son parciales, si hay partidas completas, por exigencia del gobierno los recursos deben estar priorizados en los planes de desarrollo de cada período presidencial.

Si no se tiene el aval Nacional, la Operación se queda quieta y pueden pasar períodos presidenciales sin ejecución, cuando se tiene superado el esquema nación, le sigue esquema distrito, este también depende del nombramiento del momento, es decir, del partido político de turno que conduzca la política distrital y su interés de desarrollo, si el alcalde de turno, se va por el manejo ambiental de los cerros, ese proyecto tiene recursos, si le interesa el agua, pues este tema se desarrolla, si le interesa los negocios y la innovación, la Operación anillo de innovación tiene posibilidad y así fue el caso del Aeropuerto, cuando la nación se interesó en que era necesario su intervención por el desarrollo global y la participación de mercados a nivel internacional, el proyecto Aeropuerto tuvo recursos y condiciones para mejorar la ampliación de pistas y sedes.

11.3 La formulación de las operaciones.

En el documento técnico de soporte se especificaron Operaciones Estructurantes Básicas, se clasifican así: 1. Borde Centro Tradicional. 2. Anillo de Innovación. 3. Aeropuerto ElDorado. 4. Rio Tunjuelito. 5. Puerta al llano. 6. Entre nubes. 7. Autopista del sur. 8. Juan Amarillo-Córdoba 9. Jaboque-Engativá. 10. Puerta Norte. 11. Torca Guaymaral. 12. Ciudad Cali – Conejera. 13. Colina Campestre. 14. Tintales. 15. Fontibón.



Elaboración en base a información DTS del 2000.

Figura 7. Operaciones estructurantes



Elaboración con base a información DTS del 2000

Figura 8. Operaciones Estructurantes Básicas y Complementarias

Estas Operaciones tienen diferentes objetos, intervenir en áreas de desarrollo incompleto, integrándolas a las zonas de dinámica urbana más fuertes, la creación de centralidades.

Centralizar significa hacer confluir en un solo punto el esfuerzo de muchos y por esta vía lograr un más significativo impacto sobre el objetivo deseado. Este punto puede tener diversas extensiones y estructuras: puede tratarse de un centro único, con una actividad densamente localizada en un espacio restringido; puede ser también un área relativamente extensa con una estructura relativamente compleja compuesta por sub-centros especializados en actividades específicas (Ministerio de Desarrollo Económico, 1995, p. 52).

Con la dotación de equipamientos, se busca además estructurar la expansión de Bogotá, conformando partes completas de ciudad, consolidar la oferta organizada y racional del suelo nuevo, soportado por obras del plan vial arterial y de redes matrices de acueducto y alcantarillado, entre otras encontramos, la Operación Aeropuerto ElDorado, especificado en el DTS del POT (Registro Distrital 2197, 2000).

La ciudad se desarrolló y la ubicación del Aeropuerto no se modificó dentro del crecimiento urbano, el Aeropuerto no nació como Operación integral de ciudad, nació de una necesidad particular de conectar la ciudad al mundo y como estrategia militar de acortar distancias entre ciudades, esto para que el país no permaneciera en el atraso de la tecnología que era factible importar por este medio, conectarla al mundo, acortando las distancias que se cubrían por barco tiempo realmente largo para cumplir con los trayectos programados, tortuosos por las carreteras de comunicación existentes en el tiempo de su implantación. Para el caso de Colombia la Operación del Aeropuerto nunca se pensó en integrarlo de ninguna forma al desarrollo de crecimiento integral de la ciudad, sólo hasta el año 2000 cuando nació el POT.

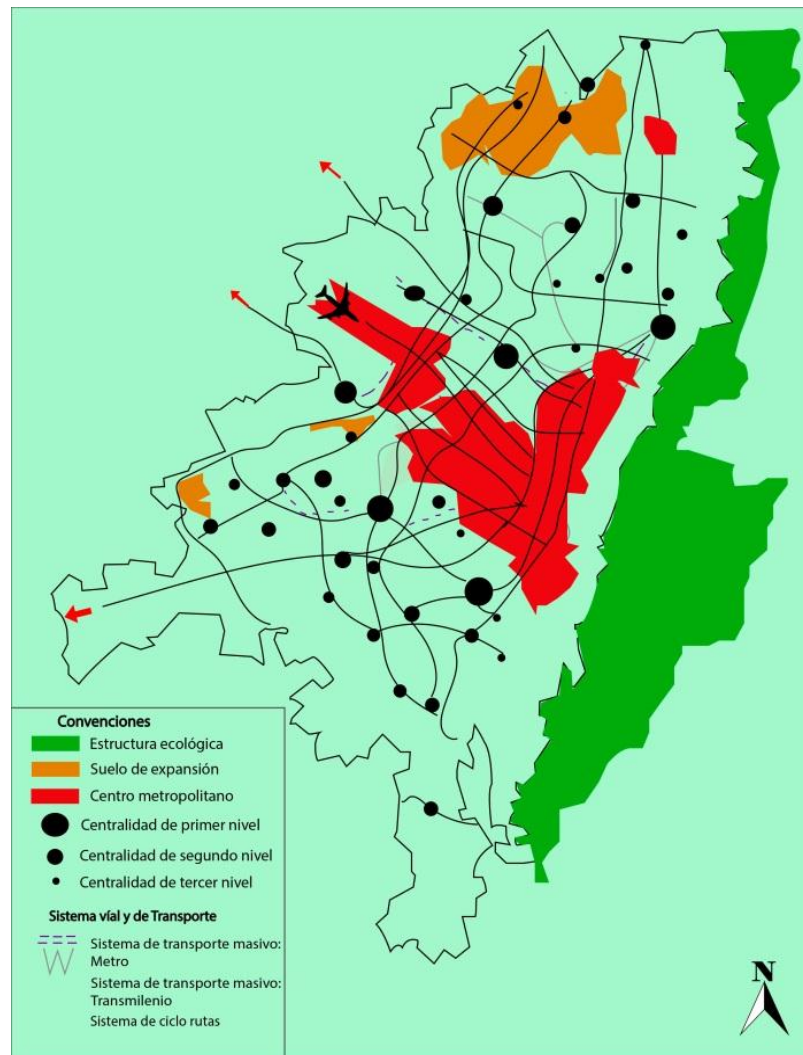
Bogotá ciudad dinámica como polo de desarrollo del país y centro de negocios, goza de un mayor atractivo para el desarrollo de comunicaciones, transporte, negocios y mercados en bienes básicos dentro de los instrumentos de gestión urbana. Durante la alcaldía de Enrique Peñalosa Londoño alcalde mayor del año 1999 al 2000, enuncia en el DTS del POT,

A mi administración le correspondió formular el primer Plan de Ordenamiento Territorial (POT) para Bogotá por mandato de la Ley 388 de 1997, en el cual se establecen los derroteros necesarios para que en 10 años la ciudad sea más equitativa y funcional (Documento Técnico de soporte del Plan de Ordenamiento Territorial, 2000)

11.3.1 Identificación y caracterización de todas las operaciones.

Las operaciones nacen con el POT, ¿cómo nació este instrumento de planeación? la primera intención fue abarcar toda la capital y específicamente se colocaron en todos los puntos donde se afectaban de alguna manera el desarrollo de la misma, como se ve en la gráfica las actividades se desarrollaban sin ningún orden de prioridad e integralidad, el propósito fue analizar la ciudad y planear que tipo de proyectos podrían desarrollarse a un largo plazo de 25 años.

En la figura siguiente, se muestra el tema de las centralidades, que en el Decreto 190 de 2004 quedó establecido para el modelo territorial del Distrito Capital, conformar la estructura socio- económico y espacial con 21 redes de centralidad, priorizando diez para desarrollarse como Operaciones Estratégicas.



Base DTS 2000

Figura 9. Centralidades

Esto indica que no había certeza de proyectos nuevos que relacionarán operaciones con un resultado de cambio y de impacto en la zona entorno al Aeropuerto, el desarrollo vial fue algo tímido y no se proyectaron vías de anchos y longitudes que recibieran el crecimiento del automóvil en la capital y de equipamientos que tuvieran estos accesos definidos. Contrario a

esto la calle 26, proyectada e interconectada con el Aeropuerto, la vía hoy cumple su función de interconectar el Hotel Tequendama, centro de la ciudad, CAN, comandos del ejército y policía e interconectar con vías como la sesenta y ocho y Boyacá y Ciudad de Cali entre otras, la crítica inicial es que la vía fue súper proyectada a la respuesta en esa época, pasado los años hoy cumple la función y todavía es una vía rápida de la ciudad. Caso interesante para otra investigación.

Existieron después, la reserva del parque Salitre y todo su entorno, gran zona de reserva ambiental, educación, deporte, empresarial y eventos culturales, en su borde además vivienda con gran valorización que cumplen con la función de acercar la ciudad al Aeropuerto y a sus servicios complementarios, estas áreas se realizaron con diseños urbanos y proyección de ciudad. En las operaciones sucede algo distinto, la crítica fundamental es que se establecieron en zonas ya intervenidas anteriormente y su actividad se dedica a tratar de solucionar los problemas caóticos de las zonas, sin lograr la efectividad en el tema de desarrollo urbano.

Si la finalidad es trasladar ciudadanos o funciones del sector, no existe el suelo para intervenir de forma inmediata, ya que el distrito donde funcionan las operaciones no tiene un banco de tierras que de alguna forma pueda establecer un programa integral de intervención y otros factores que se han ido desarrollando en la investigación, insisten en que las operaciones no tienen ni músculo financiero, ni gerencias con fuerte poder de decisión para desarrollarlas y es por ello que los resultados son pobres en la estructura urbana, hoy solo es visible la ampliación física del Aeropuerto como ejemplo de intervención.

12. Conclusiones

La Operación por concesión funciona actualmente para proyectos de largo alcance versus las Operaciones Estratégicas, para ello es necesario que tengan un agente preestablecido para cada Operación; si se espera que den resultados en muchos casos deberán ser de carácter privado, sus exigencias serán la de generación de utilidades para desarrollarlos y como siempre se invitará al Estado, el particular realiza su proyecto, genera sus utilidades y el Estado obtiene recursos vía impuestos que el proyecto genere.

Las operaciones estratégicas son un ejercicio de alta inversión y capacidad gerencial, están asignadas a entidades sin recurso financiero para operarlas y en gestión administrativa operan en entidades con poca experiencia en capacidad técnica o fortaleza política para el nivel de este tipo de operaciones, no son suficientes los esfuerzos para ejecutar este tipo de proyectos de gran magnitud, que transcurren y traspasan varios períodos de gobierno: Los empleados públicos que rotan y los que llegan no tienen el conocimiento actualizado para la realización de estas Operaciones Estratégicas, el tiempo pasa entre uno y otro cambio, sin que los resultados se puedan encadenar a los objetivos finales.

Capítulo III

13. El Desarrollo de las Operaciones Estratégicas, articulación con los Planes de Desarrollo

Las Operaciones Estratégicas solo pueden actuar en el ámbito económico, cuando forman parte de la red de los planes de desarrollo. Una vez presentado el Plan Nacional de Desarrollo al Congreso de la República a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación coordina la ejecución, el seguimiento y la evaluación de la gestión y resultados del Plan. Así mismo, debe aprobar las metodologías para el diseño, el seguimiento y la evaluación de las políticas, los programas y los proyectos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo y las metodologías para la identificación, formulación y evaluación de los proyectos financiados con recursos nacionales. Si la Operaciones Estratégicas no hacen el ejercicio de pasar por el Concejo de la ciudad en la aprobación del Plan de Desarrollo, quedan por fuera de las inversiones del distrito y no se ejecutan.

En Colombia, la Ley 152 de 1994, reorienta claramente el alcance de los Planes de Desarrollo hacia los planes programáticos. Más que un Plan de Desarrollo, se han identificado como plan de gestión que traduce en la categoría de “Plan de Desarrollo” los compromisos programáticos sobre los cuales el respectivo gobernante fue elegido. En consecuencia con ello, el horizonte temporal de estos planes es a corto y mediano plazo. De igual forma, hay una expresa articulación del plan con el presupuesto. La exigencia de que los Planes Municipales tengan un componente presupuestal, en el cual se especifiquen los recursos que demandan la ejecución de los proyectos y programas, se orienta específicamente a superar las tradicionales generalizaciones de metas y objetivos de los planes, carentes de cualquier sentido de realidad o viabilidad económica y financiera (Brand, 2001, p. 101)

La filosofía neoliberal de los años 70, es el modelo que desconfía de toda intervención pública en la economía y en la sociedad, va en contra del que imponga restricciones al libre juego de las fuerzas del mercado. Este modelo rebajó la presencia pública en todo tipo de

actividades e hizo ver a la función pública como ineficiente, lenta y corrupta, atrasando el desarrollo urbanístico.

Nace aquí otra gran pregunta, ¿cuál es el modelo de intervención adecuado en las operaciones o intervenciones que se desarrollan en la ciudad actual? El mercado inmobiliario en las Operaciones Estratégicas, está lleno de imperfecciones, se tiene que hablar de la excesiva compilación técnica y lentitud de los procesos administrativos para poner suelo urbanizado en el mercado, esto crea incertidumbre en las decisiones empresariales y restan agilidad al mercado inmobiliario, al tiempo que favorecen los movimientos especulativos en el suelo urbano o urbanizable. Este aspecto como otros a desarrollar, la estimulación de la inversión privada en proyectos urbanísticos, la responsabilidad del desarrollo y calidad de la vivienda, la generación de empleo, es una rueda que pasa del sector público al privado y viceversa, en algunos casos es de política pública resolver las necesidades de los ciudadanos y la inversión es tan alta que solo el gobierno tanto nacional como municipal son los únicos actores invitados a resolver el problema, es allí cuando el actor privado entra a magnificar sus utilidades en función de resolver la viabilidad de la Operación.

Se ve en los documentos de prensa que la complejidad burocrática y reguladora de los procesos urbanos abre paso a la corrupción. Ver el caso del desarrollo de la alcaldía entre los años del 2008 al 2011, esta actitud es una amenaza para el desarrollo económico, se dice que con el control de la ciudadanía a través de la participación, se mejorará la inversión prevista para el desarrollo de las operaciones.

De manera similar, el Departamento Nacional de Planeación, coordina a todas las entidades y organismos públicos para garantizar el debido cumplimiento y ejecución de las políticas, los programas y los proyectos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo. Si las operaciones no están en planes de inversión, no se desarrolla, el caso del Aeropuerto tuvo el aval nacional y por concesión se desarrolló. Los instrumentos de gestión a través de los cuales debe darse la implementación de las Operaciones Estratégicas en Bogotá, poseen falencias en su aplicabilidad impidiendo un mejor funcionamiento de dicho ejercicio de planificación.

Ministerio de Desarrollo Económico (1995)

En su interior la ciudad aparece como una estructura espacial que superpone una serie de centralidades (de contenidos, escalas y significados diferentes), cada una de las cuales dispone de sus periferias y ante las cuales desempeña funciones, ejerce dominios y lidera procesos de cambio y transformación social (P. 54). // La ciudad se convierte en un hecho físico tangible. Las ideologías sociales, los valores, las creencias políticas, se plasman en una serie de ideas y conceptos que asumen la forma de ideologías urbanas, de proyectos de ciudad. Estos proyectos se hacen presentes en la construcción de ciudad a través de la planificación urbana, por medio de las concepciones del espacio y a su vez mediante la intervención de la ciudad por parte del Estado (1995, p. 55).

Los planes de desarrollo tiene entre sus objetivos la creación de nuevas áreas de oportunidad alrededor de las zonas de influencia del Aeropuerto, con alternativas en la generación de focos de crecimiento urbano ordenado en actividades económicas que generen empleos y productividad a la capital, aprovechando el potencial de la avenida ElDorado y la localización del Aeropuerto, fortaleciendo actividades productivas en función de negocios, teniendo en cuenta el tema de la globalización e internacionalización de la economía, potenciando además focos de crecimiento de industrias de comercialización y de servicios, incluido el tema turístico de gran crecimiento en ciudades en desarrollo.

Las Operaciones Estratégicas se podrían enmarcar en el concepto de actuaciones urbanas integrales, artículo 113 de la ley 388 de 1997, que plantea la posibilidad de desarrollar programas y proyectos estructurales e integrales, incluyendo aquellos con participación público privada y que vinculen la participación de la nación. Mencionaremos algunos planes de desarrollo que involucran la Operación escogida en el modelo de programas integrales, bajo el esquema de gestión que vinculen a la nación, las entidades territoriales y al sector privado en el plan Nacional de desarrollo del 2006 al 2010, la figura a desarrollar estos programas es el de Macro proyectos de interés social Nacional o Macro proyectos Urbanos estos deben cumplir

La condición de promover la disponibilidad de suelo para la ejecución de los programas, proyectos u obras que constituyan motivos de utilidad pública o interés social según las leyes vigentes y en especial el crecimiento ordenado del

territorio en el contexto regional y el fortalecimiento de los corredores urbanos e interregionales (Plan de desarrollo, 2006-2010).

En el Plan Nacional de Desarrollo se define los Macro proyectos como: El conjunto de decisiones administrativas y actuaciones urbanísticas adoptadas por los municipios, distritos o por el Gobierno Nacional, en los que se vinculan instrumentos de planeación, financiación y gestión del suelo para ejecutar una Operación Urbana de gran escala, con capacidad de orientar adecuadamente el Desarrollo Territorial de determinados municipios, distritos o regiones del país (Departamento Nacional de Planeación, 2006-2010). “El Objetivo del Macro-proyecto Urbano Regional del Aeropuerto El Dorado es promover el desarrollo armónico y planificado del área de influencia del Aeropuerto El Dorado a través de acciones y actuaciones públicas- privadas concertadas (Conpes, 3490, 2007, p.3).

El contexto histórico que enmarca este Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”, es diferente al de otras administraciones. Estamos frente a un optimismo auténtico en nuestro futuro, una confianza incomparable en las potencialidades del país y una imagen en el exterior que es claramente positiva. De ser percibidos en el mundo como un Estado fallido nos convertimos en una economía emergente, atractiva para la inversión y para el turismo. Pasamos además a formar parte, desde hace poco, de un selecto grupo de naciones, los CIVETS: Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Suráfrica, vistas en el planeta como economías con grandes expectativas de crecimiento para las próximas décadas. Adicionalmente, hemos iniciado el proceso para ingresar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); algo impensable hace tan sólo unos años.

Para alcanzar los objetivos de crecimiento económico sostenible, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 ha definido tres grandes pilares:

- a) La innovación.
- b) Las políticas de competitividad y productividad.
- c) El impulso a las locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo.

Todo lo anterior lo que nos indica es que este tipo de Operaciones definitivamente debe estar avaladas por los planes de desarrollo Nacional y Distrital, debe tener apoyo de la comunidad

que va afectar delimitando su actuación a zonas de mejoramiento de vivienda y actualización, mejoramiento e intervención de nuevas áreas en equipamientos, lo que define una zona de intervención integral, con apoyo de musculo financiero tanto en sector de gobierno y del sector privado realizando un plan conjunto de intervenciones estratégicas a corto, mediano y largo plazo, con resultado continuos en cada gobierno asegurando recursos para ejecutar proyectos urbanos definidos en el sector.

13.1 Articulación con el CONPES.

En el documento CONPES 3490, se presenta la “estrategia institucional para el desarrollo del Macro Proyecto Urbano Regional del Aeropuerto ElDorado de Bogotá”

Este documento detalla en forma precisa como se debe desarrollar este tipo de operaciones, macro proyectos, inicialmente acordaron desarrollar una estrategia conjunta de planificación urbana regional, entre el Gobierno Nacional, la Alcaldía de Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca, con el propósito de armonizar y optimizar el proceso de modernización y expansión del Aeropuerto ElDorado con el Ordenamiento Territorial del Distrito Capital y de los municipios que hacen parte del área de influencia del Aeropuerto.

Un segundo paso planteado es determinar cómo los mecanismos institucionales y de gestión con participación pública y privada han contribuido a que se faciliten este tipo de operaciones. La estrategia se enmarca dentro de las políticas y normas generadas por el Gobierno Nacional en aspectos de infraestructura de transportes, desarrollo urbano y ordenamiento territorial, en los documentos el Plan Nacional de desarrollo 2006- 2010, Ley 1151 del 2007, leyes de desarrollo territorial, 388 de 1997 y en el de transporte el 105 de 1993, CONPES Políticas de desarrollo Urbano 304/04, sistema aeroportuario 227/94, estrategia de ciudades amables-visión Colombia 2019 y por el Gobierno distrital para el desarrollo económico y social y el Ordenamiento territorial (Decreto 619 de 200, 469 del 2003 y 190 del 2004 y el plan de desarrollo “Bogotá sin indiferencia” (acuerdo 119 del 2004) y por el Gobierno Departamental en lo concerniente al mejoramiento de competitividad, el Plan Departamental de Desarrollo 2004 -2008.

EL POT introdujo la figura de “Operaciones Estratégicas ” dentro de las cuales identificó la Operación Estratégica Fontibón –Aeropuerto ElDorado Engativá –Aeropuerto Guaymaral estableciendo en su componente urbanístico, el desarrollo de dicha Operación a través de un plan zonal.

Finalmente el Decreto 3466 de 11 de septiembre del 2007, en el cual se crea la “Comisión Intersectorial para el Desarrollo del Aeropuerto internacional de ElDorado”, cuyo objetivo es asegurar la coordinación y supervisión de las actividades de las entidades públicas hacia el desarrollo del Aeropuerto ElDorado, que promueva la integración económica del país y el desarrollo armónico de las regiones. El Objetivo: promover el desarrollo armónico y planificado del área de influencia del Aeropuerto ElDorado a través de acciones y actuaciones público–privadas concertadas.

El Macro proyecto Urbano –Regional del Aeropuerto ElDorado cumple con las siguientes características establecidas en la Ley 388 de 1997 y El Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010: Garantiza un impacto estructural positivo y la articulación sobre el ordenamiento territorial y la organización espacial del área de influencia directa del Aeropuerto. Mitiga los impactos ambientales, de usos del suelo y desarrollo no planificado de las áreas aledañas al Aeropuerto ElDorado. Incentiva la renovación urbana, la optimización del espacio público y la consolidación de áreas no desarrolladas. Garantiza el funcionamiento del Aeropuerto de ElDorado bajo condiciones eficientes y competitivas, generando espacios para el desarrollo de actividades complementarias. Promueve la participación pública privada, y la gestión asociada al suelo, con el propósito de garantizar la financiación y la ejecución de proyectos estratégicos. Como se define:

Una Operación de alcance regional en su área de influencia comprende tanto zonas urbanas del Distrito Capital, como territorios de los municipios de la Sabana de Bogotá. Esto todo de acuerdo con el plan maestro del Aeropuerto ElDorado y en general con la normatividad y actividad aeroportuaria.

Los proyectos son los avances y definiciones establecidos en los procesos de planificación regional y distrital con el fin de garantizar la articulación en la

toma de decisiones entre las entidades territoriales a través del POT (Departamento Nacional de Planeación, 2006-2010).

En primera fase, el Macro Proyecto Urbano Regional del Aeropuerto ElDorado de Bogotá se podrá servir de los planes y estudios de la Alcaldía Mayor de Bogotá, del Gobierno Departamental y Nacional y los de la Mesa de Planificación Regional. Resultando un Macro proyecto consolidado para la totalidad del área de influencia y las características de la entidad que tenga a su cargo la gestión del Macro proyecto. En su Segunda fase: Tendrá que implementar los programas y proyectos definidos para la totalidad del área de influencia y los mecanismos para el seguimiento y evaluación de la ejecución del Macro proyecto.

El Macro proyecto para facilitar la gestión tendrá que establecer prioridades de inversión en el desarrollo, formulación de niveles de planificación e intervención, así:

- a) Movilidad y Accesibilidad que garanticen la integración de los sistemas de transporte regional y urbano (masivo y colectivo), peatonal y de ciclo rutas.
- b) Desarrollo de infraestructura logística y actividades complementarias que garanticen la adecuada Operación aeroportuaria.
- c) Habilitación del suelo mediante procesos de renovación y expansión urbana.
- d) Desarrollo económico, social y funcional a nivel regional bajo principios de competitividad, productividad, sostenibilidad y equidad.
- e) Gestión integral de servicios públicos para el Aeropuerto y su área de influencia.

13.2 Formulación del Macro proyecto urbano regional del Aeropuerto ElDorado de Bogotá.

Estará para su formulación la actividad coordinada por las entidades de Planeación correspondientes y será entregada a la secretaría técnica, para recomendación a la junta directiva. Para su formulación, gestión, implementación, seguimiento y evaluación se plantea un esquema institucional así:

1. Instancia directiva. El director del DNP o su delegado. El ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, El Ministro de Transporte y su delegado, El Gobernador de Cundinamarca o su delegado, El Alcalde Mayor del Distrito de Bogotá o su delegado.
2. Instancia técnica de apoyo. Comité técnico asesor.
3. Instancia Gestora a cargo de la Gerencia e implementación del Macro proyecto.

La instancia Gestora será una entidad especializada en la Gestión. Promoción y Coordinación de las operaciones Urbanas estratégicas, programas de renovación y redesarrollo urbano, con la capacidad de implementar proyectos estratégicos de escala regional, instancia gestora la ERU (Empresa de Renovación Urbana) de Bogotá.

13.3 Articulación con los Planes de Desarrollo Regional.

El territorio del Distrito Capital se ordenará dentro de un marco regional buscando lograr los siguientes objetivos: Generar una integración dinámica y equilibrada del Distrito con el territorio de la región de la Sabana. Controlar y reducir los impactos no deseables de la ciudad sobre la región. Contribuir al desarrollo sostenible de la región y a un mayor equilibrio territorial en lo ambiental, lo social y lo económico.

El Distrito Capital busca construir conjuntamente con los municipios de la Sabana un modelo territorial regional sostenible en lo ambiental, diverso en lo cultural, eficiente en lo funcional y equilibrado en lo social. Para ello promoverá con las demás entidades territoriales un análisis conjunto que permita concertar criterios de manejo y administración del territorio de la región y mitigar la acción del gobierno, la inversión pública y las actuaciones particulares.

El modelo se concibe como un espacio regional que integra: Una estructura ecológica principal conformada por un sistema de áreas protegidas y fundamentada en los sistemas orográfico e hidrográfico.

En el desarrollo regional el mayor inconveniente es que cada municipio es autónomo en la presentación y desarrollo de su propio POT, los cuales no están en concordancia con el de sus vecinos, por allí no existen estudios de profundidad para desarrollar operaciones integrales y estratégicas para una gran región, los intentos desarrollados en la mesa de planificación regional, no ha permitido un avance de integración continuo, menos de un proyecto con inversión, los presupuestos locales no pueden y estratégicamente no les interesa, esperando que el Distrito interesado lo realice y aporte lo necesario. Aunque han alcanzados algunos significativos desarrollos con apoyo del gobierno Distrital y Departamental y de la CAR, expresada en convenio de Cooperación institucional.

13.4 Articulación con los Planes de Desarrollo Distritales.

Garantizar la ejecución del modelo de ocupación del territorio distrital, priorizando según las necesidades de la ciudad, la ejecución de las actuaciones, programas y proyectos definidos en los componentes del Plan, en el corto, mediano y largo plazo, a efectos de dar cumplimiento al artículo 21 de la Ley 388 de 1997, para lo cual se adoptan las siguientes decisiones:

- a) Reunir en un título del presente Plan, cuyas normas tienen el carácter de estructurales, las actuaciones programas y proyectos mediante los cuales se desarrollan las determinaciones establecidas en los componentes general, urbano y rural, programando su ejecución en el corto, mediano y largo plazo.
- b) Establecer los periodos de tiempo en que se desarrollarán las actuaciones, programas y proyectos en el corto, mediano y largo plazo. Para estos efectos, el corto, mediano y largo plazo estará comprendido dentro de los siguientes lapsos de tiempo.

Se determinó que el Corto Plazo. Es el comprendido entre los años 2000 a 2004, el mediano Plazo: Comprendido entre los años 2004 a 2007 y el largo plazo: Comprendido entre los años 2007 a 2010. Estos períodos de tiempo se ajustan con los estipulados en los planes de desarrollo

de las administraciones distritales. Así mismo, para los efectos de la Ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios, las actuaciones, programas y proyectos de corto, mediano y largo plazo, fijados en el presente Plan de Ordenamiento, a los objetivos con el mismo plazo. De conformidad con lo anterior y según lo dispuesto en el artículo 21 de la ley 388 de 1997, en la definición de programas y proyectos de los planes de desarrollo de las administraciones Distritales, conforme exista disponibilidad de recursos, se tendrán en cuenta las determinaciones del tiempo en que deben desarrollarse.

En el nivel distrital, el modelo debe consolidar las dos áreas que se describen a continuación, las cuales se diferencian por sus funciones y recursos:

- a. El área urbana que corresponde al 20% de la superficie total, de conformación compacta y continua, localizada en el extremo norte del territorio y limitada por los cerros orientales, el río Bogotá y los cerros del sur, en la cual se ha asentado y construido el núcleo urbano de Santafé de Bogotá.
- b. El área rural que abarca el 80% del territorio, constituida por las cadenas montañosas que bordean la parte del altiplano que corresponde a Bogotá y se extienden por la cordillera oriental en dirección sur hasta el valle del Magdalena.

Los vínculos de las áreas urbana y rural del Distrito entre sí y de éstas con las dos regiones fisiográficas, buscan fortalecer la estructura ecológica, constituida por espacios y elementos territoriales que soportan procesos ecológicos y dinámicas ambientales que deben ser sostenibles y articulados.

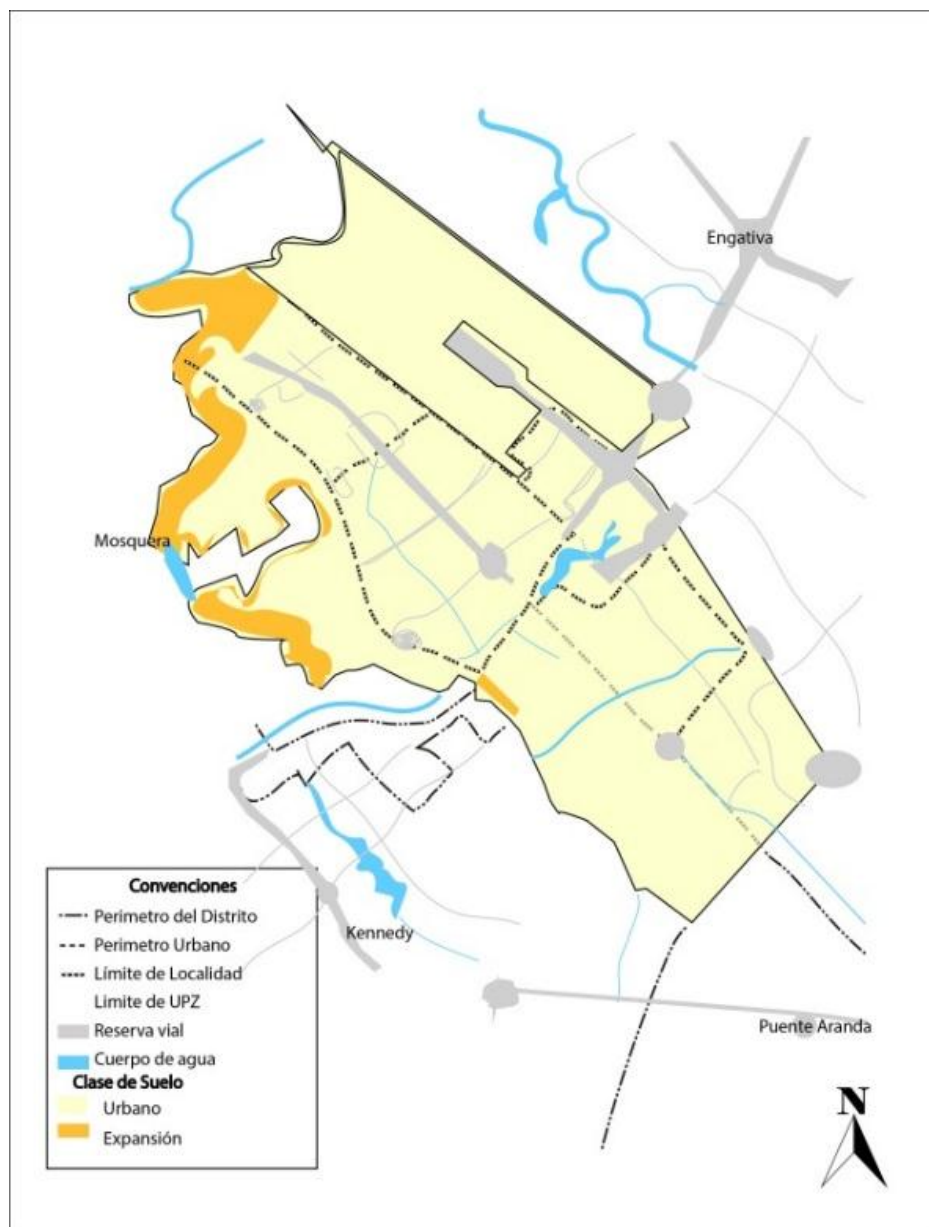
El modelo propone un área urbana continua, compacta y densa, ordenada de la escala Metropolitana a la local. Un conjunto de centralidades de diferente jerarquía compuesto por un centro metropolitano y una serie de centralidades de escalas menores que estructuran los tejidos urbanos. El Centro Metropolitano se estructura a partir del Centro "expandido" existente (centro - norte), complementado y articulado con nuevas zonas de centralidad (eje occidente - centro - aeropuerto) y al nodo de equipamientos más importantes de la ciudad (en torno al parque Simón

Bolívar). Las centralidades se configuran con el fin de complementar y cualificar las aglomeraciones comerciales existentes en las zonas residenciales, por fuera del Centro Metropolitano.

Un sistema de movilidad urbana formado por los principales corredores de transporte público urbano y de relación con la región, estructurado a partir del sistema de buses por troncales, la primera línea de metro y otros corredores principales de transporte público urbano e interurbano. El sistema vial se estructura como una red jerarquizada de calles en forma anillar y centrípeta desde el centro metropolitano, que articula las zonas residenciales y permite su conexión con la red vial regional y nacional.

13.5 Articulación con el Plan de Ordenamiento Territorial 190 del 2004

Son operaciones de recualificación con un mecanismo de gestión adoptado por el POT, con el fin de acceder a proyectos integrales en zonas estratégicas de la ciudad. “En cada Operación convergen proyectos públicos (vías, transporte, servicios públicos, espacio público, equipamientos), programas estructurantes (vivienda, renovación, conservación) y se identifican áreas de oportunidad para el desarrollo de proyectos privados.”



(Decreto 190, 2004)

Figura 10. Clasificación del suelo

Las localidades del Distrito Capital, están articuladas con el POT, herramienta que determina “objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo” (Ley 388, 1997). El POT (Decreto 190, 2004) establece los objetivos relacionados con planear el ordenamiento territorial a largo plazo, establecer un modelo abierto de ordenamiento territorial

con perspectiva regional, controlar la expansión urbana de Bogotá, alcanzar un modelo de ciudad-región diversificado, asegurar el equilibrio y equidad territorial para el beneficio social, entre otros.

Entre las políticas en el POT se definen el uso y ocupación del suelo urbano y de expansión, la ambiental, la de hábitat y seguridad humana, la de movilidad, la de dotación de equipamientos, la de dotación de servicios públicos domiciliarios, la de recuperación y manejo del espacio público y las políticas para el área rural. Para facilitar su desarrollo y aplicación en el territorio distrital se precisan instrumentos de gestión del suelo, algunos de ellos son los planes parciales, las unidades de actuación urbanística, los sistemas de reparto de cargas y beneficios, los mecanismos de participación distrital en plusvalías y la transferencia de derechos de construcción. Otros instrumentos de planeamiento son los planes maestros, los Planes de Ordenamiento zonal, las unidades de planeamiento zonal (UPZ), los planes de implantación, los Planes de Ordenamiento minero ambientales, entre otros; para el territorio rural se establecen como instrumentos base de planificación las unidades de planeamiento rural (UPR) definidas espacialmente en las unidades geográficas de cuenca, cerro o planicie.

Permiten desarrollar inversión en áreas donde el particular encontrará oportunidades para alcanzar objetivos más completos de desarrollo, las operaciones permiten articular ejes de desarrollo más dinámicos y áreas para la localización de actividades económicas principales, entre ellas se destacan el Aeropuerto que constituye nuevo centro empresarial de la ciudad.

14. Conclusiones

Las Operaciones Estratégicas, mantienen la dificultad de realización en períodos tan cortos por los encargados de los temas, teniendo en cuenta además que si en las intenciones de la Alcaldía no hay la apropiación de los recursos para la intervención y visualizan de los proyectos, pierden el interés en su ejecución y la sola intención del funcionario no da para ejecutarlas. Otro factor que dificulta su puesta en funcionamiento es la intervención de diferentes entidades con diversos criterios, sin integración de contenidos o metas factibles, donde cada una exige sus condiciones y plantean formas de solución incipientes o con tendencia a su propio interés no integral, esta forma de direccionamiento afecta a este tipo de operaciones. Una de las razones de sus fracasos es que las entidades que participan en la Operación, no tienen en sus objetivos misionales estos resultados.

Sobre este tema estratégico, existen diferentes documentos que se han escrito desde diferentes entidades de orden Nacional de Gobierno y del Distrito (relacionadas con las operaciones y su coherencia con el modelo de ciudad), existe base documental extenso, pero para la ejecución de las propuestas, se alejan del apoyo financiero como Estatal, las operaciones que fueron identificadas en el POT, adolecieron de no ser priorizadas y tuvieron dificultad en la viabilidad de los proyectos y programas encomendadas a las entidades responsables de su aplicabilidad, esto debido a la falta de articulación con los planes de desarrollo Distrital, no siendo definidos con claridad los instrumentos que hicieran posible su aplicación.

Capítulo IV

15. Estudio del caso, La Operación Estratégica Aeropuerto El Dorado. Antecedentes a la Operación.

En gran parte de Europa y EEUU los Aeropuertos están conectados a redes de distribución de pasajeros por rutas de transporte férreo, marítimo, metro y con líneas de transporte de trabajadores propias para llevar a sus empleados a sus viviendas o oficinas, generando nuevas redes de transporte local.

Existe una falta inherente de correlación entre la planificación del transporte y las estrategias de uso del suelo, que se produce como resultado de que ambas responsabilidades estén estrictamente separadas en casi todos los sistemas de planificación: la planificación del transporte corresponde a las autoridades regionales y la planificación de usos del suelo a los locales (Güller, 2002, p. 33).

Los nuevos Aeropuertos son el medio de transporte de mayor crecimiento en Europa por su magnitud y funcionamiento, el movimiento de pasajeros y el manejo de sus accesos para los vuelos son las actividades centrales, según Güller, algunos aeropuerto como son el de México maneja 32 millones de pasajeros, el de Atlanta 85 millones, Pekín 90 millones, Londres 90 millones de pasajeros, la proyección de México a 120 millones de pasajeros proyectado 2020, el Aeropuerto de barajas 50 millones pasajeros y cinco mil empleados, estos datos lo que muestran y confirman la importancia de los Proyectos Aeropuertos, por su crecimiento y proyección, que siempre van en ascenso en su número de pasajeros, vuelos nuevos incorporados al desarrollo del mundo, generación de negocios alrededor de la actividad aérea, transportes de mercancías, producción de comida para pasajeros y mejoramiento continuo de calidad en sus plantas físicas, en sus servicios de calidad en beneficio del usuario versus la rentabilidad del sector productivo de bienes y servicios. Éste es un negocio captivo en crecimiento que ningún inversionista está interesado en perder, es actual, real y de permanencia en el desarrollo de la humanidad. El Aeropuerto es una Operación Estratégica determinante para cualquier país, y en particular, esto lo hace imprescindible en la economía bogotana.

Los Aeropuertos son centros de acopio, allí confluye comercio y transporte, pensado para generar beneficios económicos a los inversionistas privados y a los públicos, además de generarle confort al usuario. Al mismo tiempo, dinamizan su entorno con una serie de actividades que estimulan los procesos internos de la ciudad, llegando a puntos de quiebre donde se encuentra necesario mejorar la accesibilidad al transporte terrestre, ampliar las calles y todo lo necesario para mejorar en servicio y calidad de vida.

La cercanía al centro de la ciudad se está convirtiendo en un factor relativamente menos importante que una posición estratégica en las redes de infraestructuras. Por ello, surgen nuevos centros cuyo acceso es idóneo, entre ellos se destaca el Aeropuerto, uno de los motores más importantes de este proceso de descentralización (Güller, 2002, p. 27).

Esta Operación tiene definición de macro proyecto, el Plan Maestro del Aeropuerto Internacional ElDorado tiene decreto (Decreto 301, 1990) y el gobierno lo apoyó con inversión para que desarrolle la adecuación y actualización de la Operación como lo veremos a partir de este momento.



Autor: Mario Hernando Córdoba Arcila

Figura 11. Las dos Operaciones Anillo de Innovación y Aeropuerto

La ciudad creció y se desarrolló rápidamente, pero, la ubicación del Aeropuerto sigue estando en la misma zona, su ubicación no varió dentro del crecimiento, significa que no nació como Operación integral de la ciudad, nació de una necesidad particular de conectar la ciudad al mundo, para que el país no permaneciera en el atraso de la tecnología que era factible traer por este medio. Conectarla al mundo, acercando las distancias que se cubrían por barco y el tiempo era realmente largo para cumplir con los trayectos programados, tortuosos por las vías de comunicación existentes en el tiempo de su implantación. Para el caso de Colombia, nos acercamos a las plantas físicas del Aeropuerto fueron intervenidas y durante ese tiempo hasta el 2000, como hasta la fecha de la investigación año 2012 nunca se pensó en integrar de ninguna forma el desarrollo mismo de esa Operación con el desarrollo de las zonas de su entorno al tiempo del crecimiento de la ciudad, rezagando múltiples actividades urbanas.

La investigación enuncia y propone que para el desarrollo económico futuro de la ciudad, se busque estrechar las relaciones entre las actividades económicas de los sectores interesados en la Operación Aeropuerto con los centros de investigación ligados a las universidades y centros educativos, que puedan profundizar en aspectos de intervención directa en las zonas del entorno para definir el verdadero alcance y modificación de los sectores analizados. Diferentes aspectos tiene en cuenta la investigación, entre ellos el tema del beneficio económico para el desarrollo del terminal de transporte aéreo, donde se mezclan diferentes actividades, (transporte de pasajeros entre ciudades, transporte terrestre y servicios generales, manejo de la mercancía con distribución nacional e internacional, turismo, hoteles, servicios de comida, comunicaciones, la valorización de los terrenos alrededor de los aeropuertos, parques empresariales, oficinas, viviendas para los empleados, entre otras), estos aspectos son necesarios para la implantación de estrategias integrales.

Algunas regiones han diseñado estrategias para integrar el Aeropuerto en la red de centros regionales. Esto plantea las cuestiones fundamentales de si el desarrollo del aeropuerto debe limitarse a funciones vitales para su funcionamiento y cuál es el papel que debe asumir el aeropuerto en relación con los demás centros. Para que las iniciativas regionales tengan éxito, las infraestructuras y la accesibilidad no pueden seguir a la zaga de las estrategias económicas (Güller, 2002, p. 30).

Uno de los aspectos a destacar se ve reflejado en el cambio que se ha implementado en el Aeropuerto El Dorado al conseguir que el transporte colectivo y organizado llegue a la terminal, el flujo vehicular de taxis ha aumentado y los particulares llegan en mayor volumen a la terminal al incrementar la ampliación de la planta física, como resultado de esto las actividades crecieron, posibilitando mejores condiciones económicas al comercio que tiene que suministrar todos los bienes y servicios para este gran flujo de 2.000.000 de pasajeros mensuales que se mueve en Bogotá ¿qué comerciante quiere perder este flujo de posibles compradores?

Los aeropuertos inciden en la transformación del área metropolitana, son un foco de oportunidades para grandes inversionistas debido a la gestión económica que concentra, se volvió un punto de encuentro de grandes inversionistas con posibilidades comerciales y

sociales, a través de la participación de los usuarios en los mercados y obviamente la inversión pública y privada que hace posible la dinámica comercial, beneficiando de esta manera a todos los participantes en esta red de servicios (sea comercio, transporte, servicios, carga, descarga, etc.) que ofrece el aeropuerto. Esto hace una realidad en el desarrollo de cualquier ciudad del mundo, el transporte aéreo crecerá y esta actividad se mantendrá vigente para los futuros desarrollos urbanos de cualquier urbe, la investigación sugiere que este modelo de Operaciones Estratégicas, debería pertenecer a cualquier plan de desarrollo de cualquier ciudad en Colombia para mejorar los entornos urbanos.

15.1 El Aeropuerto ElDorado como Operación Estratégica

Es Conveniente e importante resaltar que el Aeropuerto Internacional de ElDorado es estratégico para la calidad de vida, ordenamiento del territorio y la economía de Bogotá y de Colombia en América, como lo indican los siguientes datos.

El Aeropuerto Internacional ElDorado es el más activo de América latina en términos de carga, es el tercer aeropuerto basado en el número total de pasajeros (más de 20 millones de pasajeros en 2011) y es el aeropuerto más importante de Colombia representando el 49% del total del tráfico aéreo en el país (Ministerio de Transporte y Movilidad, 2013) Ministerio del Transporte Unidad Administrativa especial de aeronáutica civil. Resolución N 06815 del 6 de diciembre de 2013.

De acuerdo con la Organización Mundial del Turismo (2014), se estima que por cada 100 dólares de ingresos que produce el transporte aéreo se generan 325 dólares adicionales en actividades complementarias, mientras que por cada 100 empleos creados por éste, se genera una demanda media adicional de más de 600 puestos de trabajo, tal como lo cita el proyecto del nuevo aeropuerto de Ciudad de México (Mover México, s.f.).

La Operación urbana del Aeropuerto ElDorado, forma parte de los lineamientos del Plan de Ordenamiento Territorial, se llevará a cabo en un área de 2.545 hectáreas conformada en su mayoría por suelos urbanos localizados alrededor del aeropuerto ElDorado, forman parte importante las localidades de Fontibón y Engativá.

Busca por medio de procesos de renovación urbana transformar los bordes del Aeropuerto con el fin de lograr una centralidad especializada en servicios de alto nivel que optimicen la actividad aeroportuaria. La orientación de la propuesta incluye la conformación de un centro comercial empresarial con vocación internacional, el mejoramiento de la movilidad, transporte y acceso (Aeropuerto - ciudad - región) y la integración urbana con el medio ambiente.

La Operación Aeropuerto espera que todas sus actividades se den en beneficio de la zona y que se fortalezca como un centro de conexiones y distribución, respaldado por las decisiones de la Nación o Distrito, además de la activa participación del sector privado. Armonizando el funcionamiento y las estructuras de las zonas aledañas.

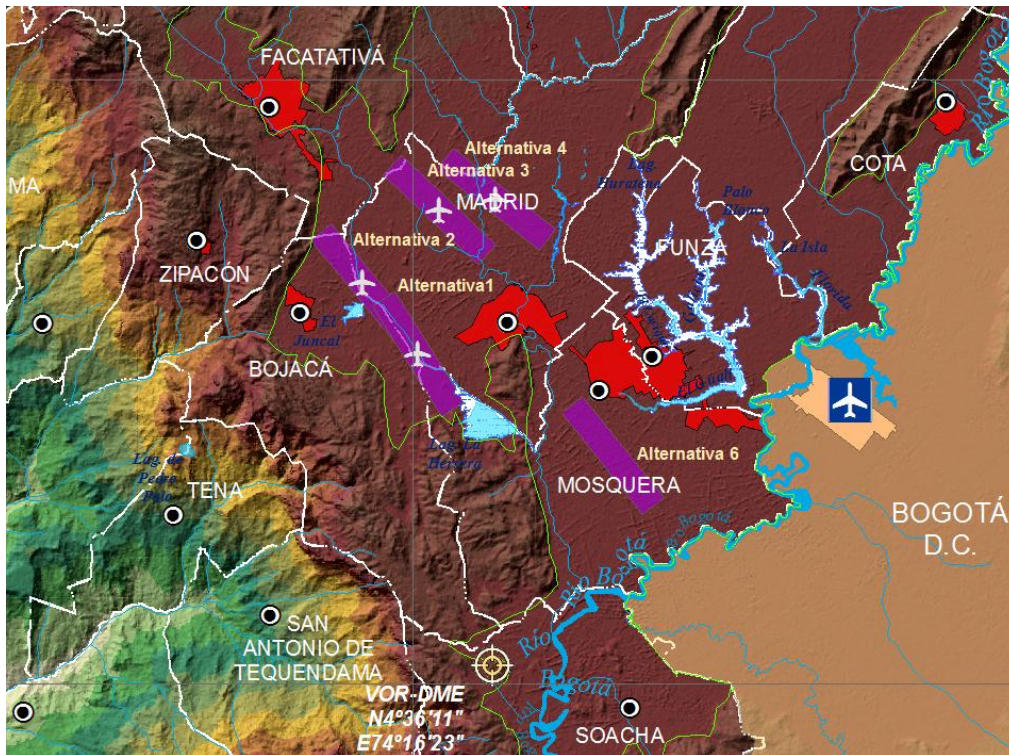
El transporte aéreo es un negocio económico para la ciudad, su actividad permite estar cerca a los consumidores y sus necesidades, es un mercado que maneja todo tipo de mercancías y de servicios de consumo masivo especialmente comidas y bebidas, las empresas privadas utilizan el potencial de su ubicación desarrollando promociones inmobiliarias en el entorno del aeropuerto y creando auténticos centros comerciales dentro de las terminales. El tráfico aéreo crece, esto conlleva a aumento de actividad empresarial en temas de logística y distribución de mercancías.

El crecimiento de pasajeros, el aumento automotriz en recibo y llegada al Aeropuerto, el movimiento de mercancías nacional e internacional, el bodegaje de la mercancías entre otros, no han sido planeados dentro del desarrollo de zonas de uso del suelo y de infraestructura física en el entorno al aeropuerto, generando grandes problemas a la ciudad y su impacto urbano en la puesta en marcha de la Operación.

Estamos lejos de tener proyectos integrales que conciban, trenes, metro, vías e intercambiadores locales y regionales, la Planificación Estratégica para este caso es muy incipiente, no considera algunos pasos indispensables para hacer la Operación de una ciudad Aeropuerto, los sistemas implantados están aún lejos de macro proyectos de ciudad mundial, la institucionalidad que está a cargo de la Operación Aeropuerto no está preparada para desarrollar este tipo de proyecto moderno que mejore la ciudad y en la región no ha sido posible la interconexión al desarrollo Nacional.

Se quedó corto el proyecto de remodelación que hoy existe enfrentados a los índices de crecimiento que son exponenciales; otras alternativas de aeropuertos en el país no han proyectado nuevas soluciones que mejoren el entorno desarrollo urbano de la ciudades, las nuevas alternativas deben presentarse a la comunidad para que se pronuncien y lo lleven a los entes de política como el concejo y se reflejen en los estudios nuevos del Plan de Ordenamiento Territorial.

Los nuevos Aeropuertos en el mundo, tienen en cuenta el concepto de Ciudad Aeropuerto, respetando e identificando las herramientas adoptadas a nueva realidad, van de la mano a la necesidad de los distintos aspectos institucionales y de planificación desarrollados por la entidades competentes en cada ciudad, respetando los lineamientos determinados por sus Planes de Ordenamiento Territoriales, aportando nuevas ideas para desarrollar el proyecto de nodo de transporte y su relación con su entorno. La Operación Aeropuerto a la realización de la investigación, no se ha incorporado en el desarrollo de las políticas urbanas de cada zona del complejo aeroportuario, una planificación acertada con el mismo polo de crecimiento del aeropuerto, que incluya sistemas de construcción de ciudad acorde con su medio, que incluya ampliación de servicios complementarios para un buen desempeño de la actividad mercantil específica de la función aérea y de carga, no se incluye gestión en el proyecto movilidad local, como regional, nacional e internacional. El atraso es inminente y a futuro no se ve ninguna actividad que incorpore proyectos puntuales en el entorno de la operación.



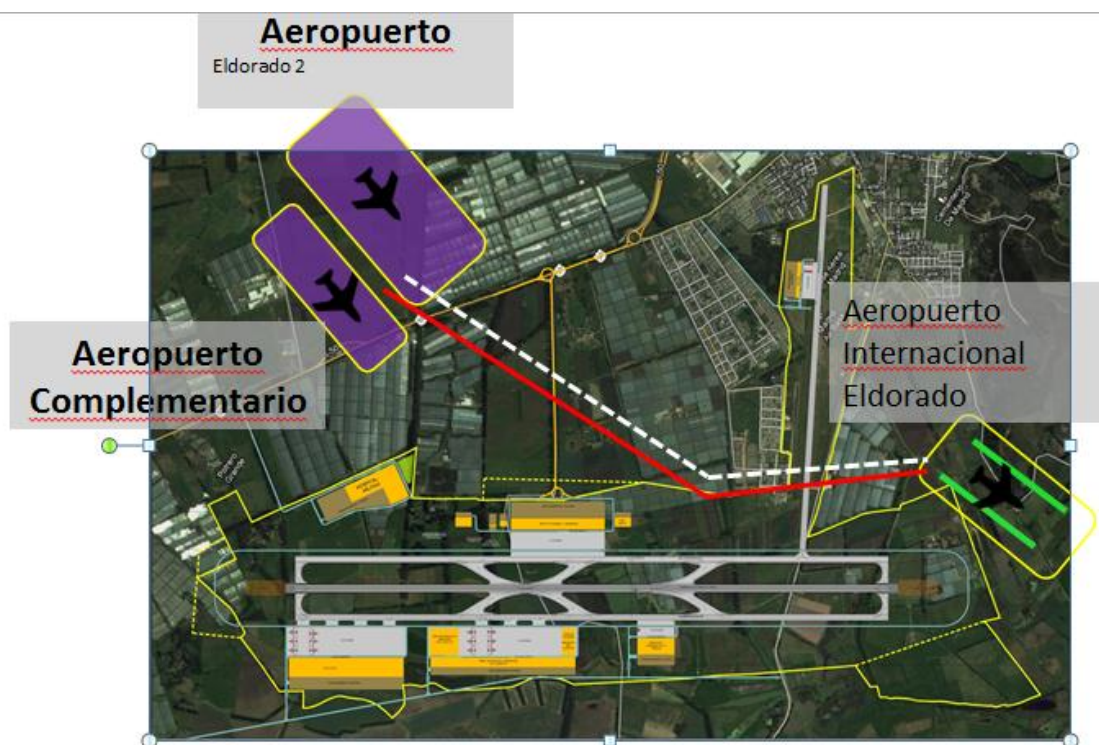
Fuente: Aeronáutica Civil

Figura 12. Propuesta: alternativas de posible ubicación de Aeropuerto alternativo al El Dorado.

La gráfica anterior muestra como desde la autoridad Aeronáutica existe la prioridad de conseguir nuevas alternativas en la ubicación de un nuevo Aeropuerto que pueda sustentar el crecimiento de pasajeros en crecimiento y a su vez el crecimiento de la carga. Se puede apreciar en la propuesta un área desprotegida de interconexión de integralidad que es esperada con las Operaciones Estratégicas, la investigación insiste en que persiste en el tiempo, una falta grave de interrelación institucional que pueda generar impacto en el desarrollo urbano, donde se ubique una posible Operación Estratégica.

La intención primaria de estas operaciones ubicadas en zonas de desarrollo de la ciudad, es priorizar sus necesidades concentrando esfuerzos y guiar la estrategia para la inversión. Dentro de los mayores inconvenientes en la implementación es la falta de resultados, la rotación por períodos de gobiernos de funcionarios y directivos, ellos son cambiados una o dos veces

dentro del período de las alcaldías y el propósito de poner en funcionamiento estas operaciones se pierde.



Autor: Aeronáutica Civil

Figura 13. Alternativa de Aeropuerto complementario

¿Entonces qué es lo que les pasa? ¿Por qué sus resultados no son los esperados por la comunidades interesadas de las zonas a intervenir?, vale decir que las metas propuestas son desmesuradas y poco analizadas en la realidad, así las entidades programen inversiones en sus presupuestos para los programas de la Operación, son insuficientes para alcanzar la verdadera ejecución de los mismos, adoleciendo de continuidad en los planes, en su formulación y coherencia con la planeación. Cabe anotar que no se tienen gerencia directas y se interviene simultáneamente desde diferentes entidades con diferentes ópticas, donde a la hora de la realización, son tantas las tendencias que el producto a realizar se convierte en incompresible o irreal y poco aplicable.

Las áreas a intervenir son de gran tamaño y es por ello que debe plantearse como resultado estratégico de la Nación por encima de procesos de gobernabilidad sin periodicidad, es decir que cada Alcaldía debe entregar un producto medible y en Operación, relacionando instrumentos dentro de las mismas, conectadas con el impacto final en la transformación de estructura urbana del entorno al aeropuerto.

Para la investigación las Operaciones relacionadas con la planeación estratégica en la intervención del entorno, pertenecen a un gran engranaje de actividades, instituciones, normas, entidades y conceptos. Plantean excesivas expectativas que son de difícil cumplimiento por:

1. Falta de apoyo institucional principalmente.
2. Tienen carencia de financiación por presupuestos.
3. Ausencia de coordinación con la planeación Nacional lo dejan fuera de los planes de desarrollo.
4. Se enfrentan al poco alcance en Operación de las administraciones de la ciudad.

Conduce estas apreciaciones a un letargo en intervención en las Operaciones Estratégicas, razón que permite ver que a lo largo del tiempo de la investigación 2000 al 2012, en el entorno de la Operación estratégica no se realizaron intervenciones del estado que condujeran a cambios urbanos.

15.2 Diagnóstico-caracterización de la Operación Estratégica Aeropuerto El Dorado.



Fuente: El Espectador, Bogotá 9 mayo del 2012, 12:12 a.m.,
<http://www.elspectador.com/noticias/bogota/imagen-panoramica-del-aeropuerto-de-techo>

Fotografía 1. Panorámica del Aeropuerto de Techo

En los años 1929 se inauguró en Bogotá el primer Aeropuerto de Latinoamérica (Aeropuerto de Techo) y fue cerrado en 1959. A partir de la década siguiente se llevaron a cabo los primeros proyectos urbanísticos con motivo del cuarto centenario de la fundación de la ciudad: complejo urbanístico en el barrio de Teusaquillo, la Ciudad Universitaria, el Parque Nacional y el estadio Nemesio Camacho (El Campín). Sin embargo, este florecimiento se vio detenido tras la muerte de Jorge Eliecer Gaitán el 9 de abril de 1948, que fue seguida por la destrucción y el saqueo de parte de la ciudad, en el suceso conocido como el Bogotazo.

El General Gustavo Rojas Pinilla ingeniero militar, contribuyó al desarrollo de la ciudad, gracias a la construcción de la Autopista Norte del nuevo Aeropuerto Internacional ElDorado y la construcción de la avenida que lo unía al centro de la ciudad (Calle 26 y el Centro Internacional). El Aeropuerto recibió su nombre en 1959 en memoria de la famosa leyenda de ElDorado.



Fuente: Archivo Histórico de Bogotá-1959.

Fotografía 2. Vista aérea Aeropuerto El Dorado

El terminal de pasajeros ElDorado fue diseñado para reemplazar el Aeropuerto de Techo, su construcción se inició en 1955 y entró en servicio a finales del año 1959. En este año tenía un área cubierta en la terminal de pasajeros de 34.578.83 m² y de 6.997 m² en la terminal de carga. En 1973, ElDorado movilizó casi tres millones de pasajeros.



Fuente: El Espectador, *ECONOMÍA* 23 ENE 2015 - 11:09 AM.

<http://www.elespectador.com/noticias/economia/el-dorado-de-una-leyenda-un-aeropuerto-vuela-al-futuro-articulo-539604>

Fotografía 3. Panorámica del Aeropuerto el Dorado

En 1981 Avianca construye el terminal Puente Aéreo. En 1990 empezó a funcionar en el Aeropuerto del Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil. Asimismo, en los terrenos centrales localizados en la zona oriental del predio aeroportuario, surge el Centro Nacional de Aeronavegación. En 1998 se inauguró la segunda pista del Aeropuerto, criticada por parte de los residentes de la cercana zona de Fontibón, debido a las incesantes operaciones aéreas durante el día y la noche.



Autor: El Tiempo 2009

<https://www.google.com.co/search?q=el+tiempo+año+2009+vista+aeropuerto+el+dorado+año+1959&espv>

Fotografía 4. Aeropuerto Internacional ElDorado

La información técnica fue tomada de 21 monografías de las localidades (2011) Localidad de Fontibón número 9 y Localidad de Engativá número 10, forma parte del contexto del entorno de la Operación Aeropuerto, la información establecida allí sitúa al lector en un conocimiento del entorno y de sus particularidades, para ver cómo se afecta o no sus zonas.

Situada en el sector noroccidental de Bogotá, la localidad de Fontibón limita al norte con la Localidad de Engativá, con las Avenidas José Celestino Mutis y Jorge Eliécer Gaitán en Medio, al oriente con las localidades de Puente Aranda y Teusaquillo, con la Avenida del Congreso Eucarístico en medio; al sur con la localidad de Kennedy, con el eje del río Fucha en medio, y al occidente con la ribera del río Bogotá y los Municipios de Funza y Mosquera.

Cerca al Aeropuerto ElDorado. En la localidad de Fontibón se desarrollan diferentes usos del suelo: dotacional, uso urbano integral, residencial, industrial, comercio y servicios y de áreas

protegidas. La dinámica de uso del suelo de la localidad indica que la mitad de las (Unidad de Planeación Zonal) de Fontibón son predominantemente industriales y en esencia la parte dotacional corresponde al Aeropuerto ElDorado.

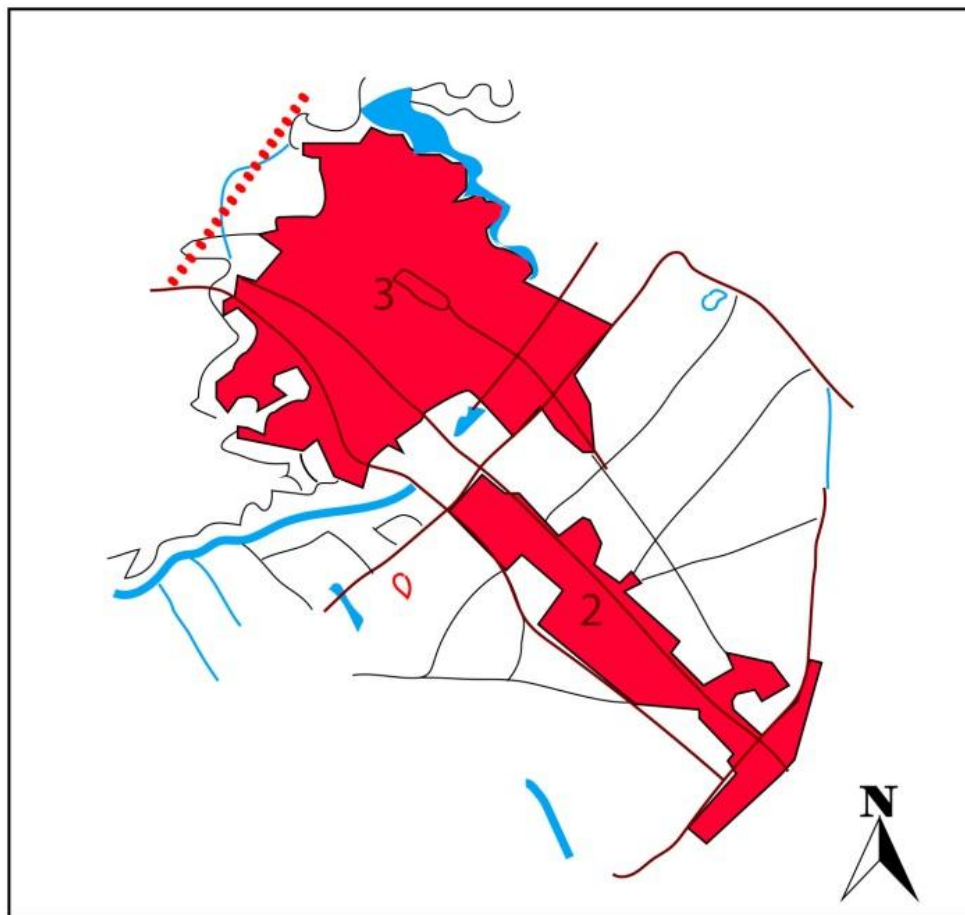
La siguiente información es un esquema que resume la reglamentación de la zona de influencia del Aeropuerto ElDorado y el Decreto de aprobación del Plan Maestro, el manejo de la licencia ambiental y las zonas de afectación aeroportuaria.

La superficie total de Fontibón es de 3.328,1 hectáreas (ha), de las cuales 3.052,8 ha corresponden a suelo urbano y las restantes 275,3 ha constituyen suelo de expansión urbana. Fontibón ocupa el décimo primer lugar en superficie entre las localidades dentro del Distrito Capital. Por la ubicación estratégica de Fontibón, las necesidades de Bogotá como principal polo comercial regional, nacional e internacional, grandes obras de infraestructura requirieron construirse. Así como la construcción del Aeropuerto Internacional ElDorado inaugurado en 1959, le abre paso a la competencia internacional a la ciudad en el contexto latinoamericano, de igual manera la articulación con otras regiones del país requirió de la construcción de la principal Terminal de Transportes del país inaugurada en 1984, permitiendo la descongestión de la ciudad (pues cada empresa poseía su terminal) y la transformación de la localidad en un centro estratégico de transporte intermunicipal.

En febrero de 1990 se crea la Zona Franca

Bajo el gobierno de Virgilio Barco, quien propuso apoyar la modernización de la economía del país y su entrada en el mercado mundial. De igual manera la zona se creó como aprovechamiento de las ventajas que ofrece a los industriales nacionales y extranjeros establecidos en el país con acuerdos celebrados por Colombia. La zona franca es un parque industrial de vital importancia para los exportadores al estar cerca de Aeropuerto ElDorado. / El centro debe conformarse como un territorio altamente competitivo que facilite la localización de las sedes y estructuras que requieran la inversión nacional y extranjera. Por lo tanto, debe gozar de buenos accesos y conectividad con el respecto a la ciudad, articulándose a otras piezas urbanas, a través del sistema de

transporte masivo y a la región potencializando el corredor férreo y las vías de acceso regional por el Aeropuerto ElDorado (P. 32). // El Aeropuerto ElDorado es un elemento singular y principal que cumple una función primordial. Su borde Oriental constituye un área de oportunidad para generar centros empresariales y de actividades relacionadas con las comunicaciones y el comercio exterior con programas de renovación urbana Los bordes norte y sur podrán tener una reconversión paulatina hacia actividades complementarias de esta dotación (bodegas y servicios logísticos, industrias oficinas, etc., las cuales, además de obtener ventajas comparativas de localización, son menos vulnerables a sus impactos (Salazar Ferro, 2001, p. 35).



Autor: Mario Hernando Córdoba Arcila

(POT, 2000)

Figura 14. Operación Aeropuerto y El Anillo de Innovación

Bogotá concentra el poder de gobierno por ser la capital del territorio Nacional. A pesar de las aparentes desventajas de su localización por estar en el centro del país, es el más intenso punto de conexión con el mercado mundial. Con la apertura económica y de la competencia en el mercado financiero, la ciudad ha consolidado sus funciones centrales, beneficiándose especialmente del creciente flujo de transacciones con el exterior, importación, exportación y en materia de inversiones directas, créditos, compra de empresas y colocaciones de corto plazo. El Aeropuerto ElDorado no es el único aeropuerto internacional del país, pero la explosión del tráfico aéreo internacional se concentró especialmente en esta ciudad

La localidad de Fontibón y demás localidades del Distrito capital, están articulados con el Plan de Ordenamiento Territorial (POT),

El instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo (Ley 388 , 1997) .

La clasificación del suelo es un elemento para dividir el territorio sobre el cual se va a planificar o aplicar el ordenamiento. En Bogotá se han establecido tres clases de suelo: suelo urbano, suelo de expansión urbana y suelo rural. El suelo urbano se conforma de las áreas con usos urbanos dotadas de infraestructura vial y redes de servicios públicos domiciliarios que permiten su urbanización y edificación. El suelo de expansión urbana corresponde a territorios que podrán habilitarse para usos urbanos mediante planes parciales durante la vigencia del POT.



Autor: Mario Hernando Córdoba Arcila

Figura 15. Operación Aeropuerto e Innovo

La primera gráfica muestra la ciudad sin operaciones y el segundo gráfico la ciudad con la demarcación de dos operaciones, Innovo y Aeropuerto, como se puede visualizar si existe un sector demarcado, con estudios de posible intervención, con decretos definidos y con estudios de zonificación y determinación de zonas, para ser realizable la intervención de las zonas demarcadas, no existe una estrategia real, avalada por gobernantes definidos y aún menos apropiación de recursos, estos son proyectos de papel, bien escritos pero poco definidos en intervención física realizable, esta es una de las grandes críticas a las operaciones, se transformaron, permanecieron en el tiempo con el POT, está ahí, pero no participan en el desarrollo de la ciudad, ni en la transformación de su entorno.

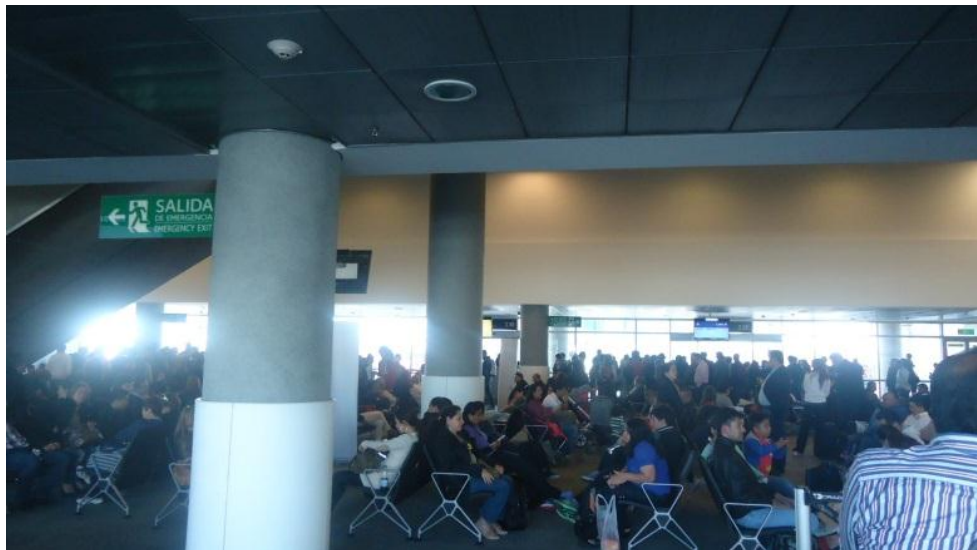
Complementa el Documento Técnico Soporte, los objetivos del ordenamiento del eje occidente son; crear nuevas áreas de oportunidad que ofrezcan alternativas de localización para nueva actividad económica, aprovechando la Avenida ElDorado y el Aeropuerto, fortalecer el papel estratégico del Aeropuerto Internacional de ElDorado, transformando su área de influencia para potenciar su función como puerta internacional de la actividad productiva, reduciendo la actividad residencial existente. Las áreas de oportunidad son una realidad en esta zona, se mueve un comercio nacional e internacional con un movimiento de pasajeros que han crecido en forma muy rápida pasando a 2.000.000 de personas mensualmente, este crecimiento presenta una realidad de necesidades paralelas como son movimientos de mercancías, logística

de transporte de carga y pasajeros tanto en movilidad exterior de la ciudad hacia el aeropuerto y viceversa.

15.3 Demografía e información del sector de la Operación Estratégica Aeropuerto ElDorado

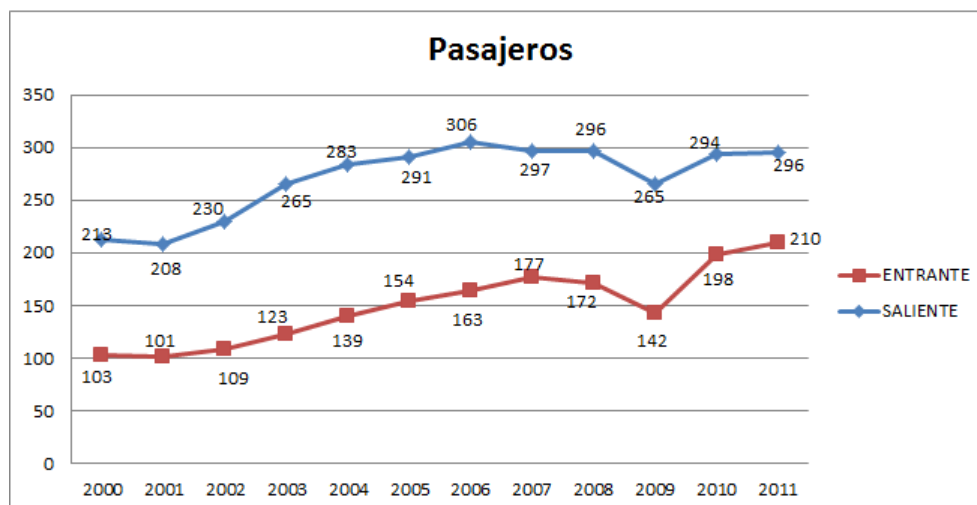
La población de Bogotá en el año 2011 era de 7.467.804 personas y la de Fontibón era de 345.909, que representan el 4,6% de los habitantes del Distrito Capital, según las Proyecciones de población del Censo General 2005. Aeropuerto ElDorado: El 100% de los habitantes de esta UPZ son personas sin estrato.

Las observaciones en el aeropuerto de Bogotá, permite ver que gran cantidad de seres humanos usan el servicio aéreo para transportarse, generando un mercado de servicios alrededor de su operatividad y un movimiento económico importante de venta mercantil, “volver a plantearse el papel del aeropuerto como polo de desarrollo en el área metropolitana se convierte en una necesidad imperiosa” (Güller, 2002, p.25).



Autor: Mario Hernando Córdoba Arcila

Fotografía 5. Zona de embarque nacional, Aeropuerto Internacional ElDorado (2014)



Fuente: (Aerocivil, s.f.)

Autor: Mario Hernando Córdoba Arcila

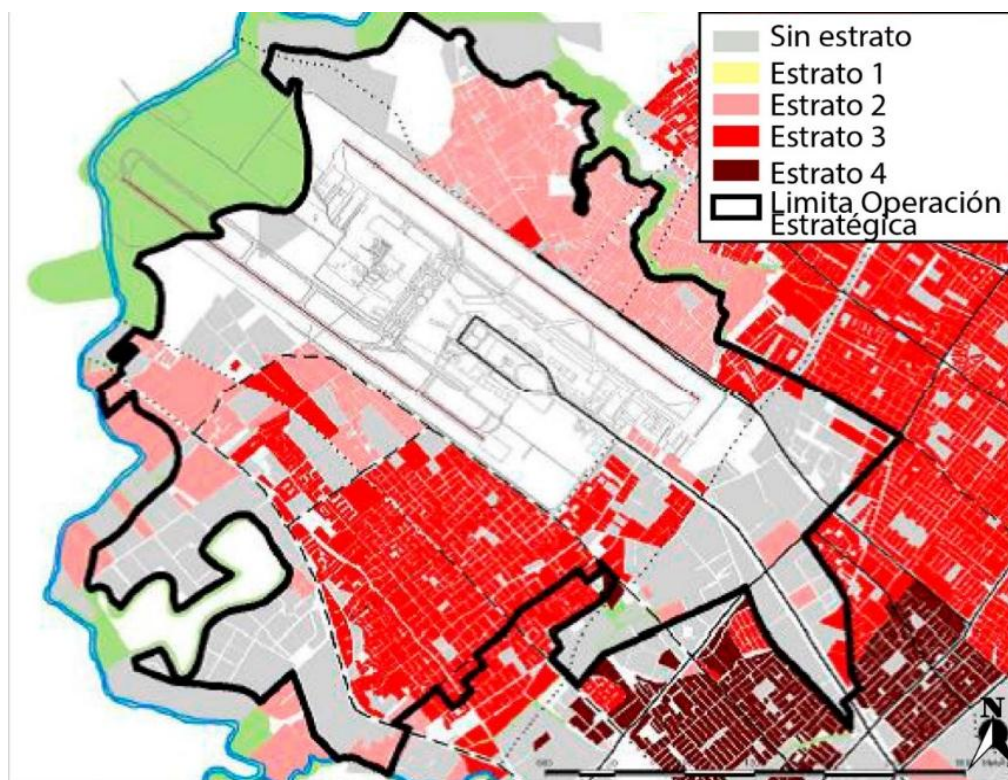
Gráfica 1. Pasajeros

Año	Pasajeros Domésticos		Pasajeros Internacionales		Pasajeros Totales	
	Pasajeros	Cambio Anual	Pasajeros	Cambio Anual	Pasajeros	Cambio Anual
2000	6,618,497		2,573,392		9,191,889	
2001	6,759,604	2.13%	2,679,561	4.13%	9,439,165	2.69%
2002	7,028,332	3.98%	2,599,141	-3.00%	9,627,473	1.99%
2003	6,744,754	-4.03%	2,566,840	-1.24%	9,311,594	-3.28%
2004	7,077,021	4.93%	2,946,520	14.79%	10,023,541	7.65%
2005	7,406,658	4.66%	3,329,101	12.98%	10,735,759	7.11%
2006	7,979,926	7.74%	3,851,227	15.68%	11,831,153	10.20%
2007	8,443,612	5.81%	4,384,043	13.83%	12,827,655	8.42%
2008	8,806,971	4.30%	4,649,360	6.05%	13,456,331	4.90%
2009	10,278,181	16.71%	4,621,009	-0.61%	14,899,190	10.72%
2010	13,950,599	35.73%	4,983,604	7.85%	18,934,203	27.08%
2011	14,456,479	3.63%	5,829,665	16.98%	20,286,144	7.14%

Autor: Aerocivil

Tabla 1. Pasajeros

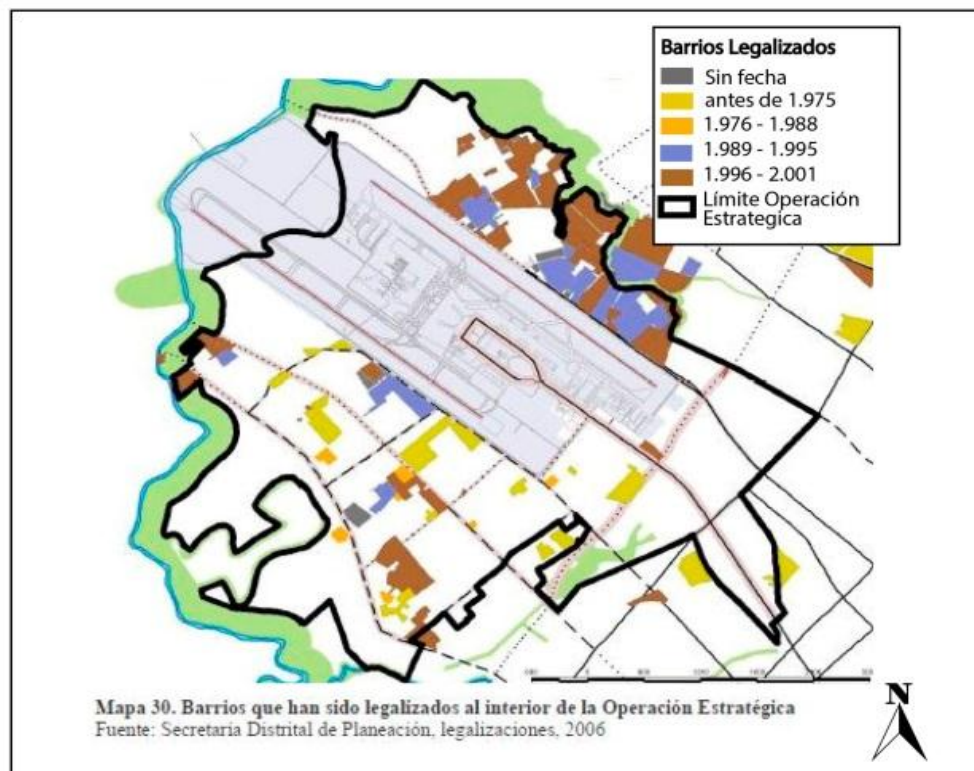
Fontibón contiene ocho (UPZ), de las cuales una es de tipo con centralidad urbana, cuatro son predominantemente industriales, dos son de tipo residencial cualificado y una es de tipo predominantemente dotacional.. La (UPZ) Fontibón tiene la mayor extensión, seguida por la (UPZ) Zona Franca.



Autor: (POT, 2003)

Figura 16. Estrato socioeconómico Operación Aeropuerto

La localidad de Engativá se subdivide en nueve UPZ y 332 barrios, su extensión es de 361,85 hectáreas, todas en suelo urbano, la población para el 2012 era 851299 habitantes es de las localidades más densas, tiene en promedio 237,61 habitantes por hectárea de suelo urbano para el mismo año, el riesgo es alto, la mayoría de los barrios están ubicados fuera del perímetro de servicios y son de bajo nivel económico; la zona en general está expuesta a inundaciones debido a su topografía, más baja del río Bogotá, muchas de sus construcciones se realizaron por autoconstrucción, la estratificación está en el 80% para estrato dos y en el 20% para estrato 3, habían para esa época 321.000 viviendas con un promedio de 3,3 personas por unidad 54,8% eran apartamentos y el 41 casas, el uso predominante del suelo es residencial consolidado. Engativá presenta una urbanización incompleta y Álamos predominio industrial (Hábitat, 2013, p. .3).



Autor: (Secretaría Distrital de Planeación, 2006)

Figura 17. Barrios que han sido legalizados al interior de la Operación estratégica

La (UPZ) Aeropuerto ElDorado se localiza en el costado norte de la localidad de Fontibón, tiene una extensión de 743,1 hectáreas, equivalentes al 22,3% del total de área de las (UPZ) de esta localidad, limita al norte con la (UPZ) de Engativá de la localidad con el mismo nombre; por el oriente, con las (UPZ) Capellanía y Álamos, esta última de la localidad de Engativá; por el sur, con las (UPZ) Fontibón San Pablo y Fontibón, y por el occidente, con el municipio de Funza.

15.4 Actividad Económica Operación Estratégica Aeropuerto ElDorado

Alrededor de estas zonas se busca que garanticen el libre movimiento y aumento de mercancías para la industria con el propósito de lograr mayores niveles de rentabilidad, es por ello que se ve en los corredores del Aeropuerto comercio dirigidos a diferentes nichos del mercado, con diversificación de productos y servicios que dinamiza el comercio dentro del Aeropuerto, La zona debe plantear un mejoramiento de la capacidad vial para ofrecer a los usuarios un medio de transporte seguro, rápido y efectivo para cortar distancias en tiempo y espacio.



Autor: Mario Hernando Córdoba Arcila

Fotografía 6. Corredor de acceso a muelle nacional e internacional (2014)

La ciudad está inmersa en un espacio estructurado, configurado por las infraestructuras de comunicaciones y por el marco físico y forma parte de un sistema funcional superior, en el cual un conjunto de urbes están ligadas por un sinnúmero de relaciones económicas, sociales y espaciales. Esto obliga a no ignorar el contexto regional e internacional en el que opera una ciudad (Güell Fernández, 2006, p. 64).

En el libro del aeropuerto a la ciudad aeropuerto de Güller nos dice que:

Los aeropuertos se han convertido en equipamientos clave para la competitividad de un territorio. Disponer de un buen aeropuerto es actualmente una condición previa para ocupar un lugar destacado en la moderna economía del conocimiento. Los aeropuertos generan una importante actividad económica, pero también constituyen importantes focos de problemas ambientales. Los aeropuertos son una actividad de transporte actual imprescindible en el desarrollo de las ciudades, son medio de movilidad humana, de relaciones sociales y de emprendimiento y son centros comerciales con clientes cautivos y permanentes en una ciudad de economía global donde se desarrollan cadenas productivas y comerciales y la tendencia de a desarrollar “ciudades aeropuerto y en su entorno, y su conversión en nodos intermodales de transporte en los ámbitos metropolitanos o regionales. (Güller, 2002, p.6).

El Aeropuerto, mantiene una actividad económica en Operación permanente, movimiento de carga y de pasajeros con sus muelles de acceso a las aeronaves en servicio, es un negocio de particulares con una infraestructura que presta un servicio que es del Estado. Actividad económica, con el objetivo de cubrir la demanda de las necesidades del aeropuerto para mejorar la calidad del servicio al usuario. Es el criterio capitalista de la rentabilidad y la generación de las utilidades para que las operaciones funcionen.

Los aeropuertos han generado en su entorno una dinámica comercial con gran proyección en áreas como bodegaje, comercio y transporte (de carga o pasajeros) de conexión a la ciudad u otras regiones, creando la necesidad de construcción de diferentes tipos de infraestructuras en las áreas mencionadas, incluido todo el engranaje de desarrollo turístico (hoteles y tecnología de sistema y comunicaciones) y en su alrededor el tema de gestión y usos del suelo.

El transporte aéreo es un ancla económica de la ciudad, las dimensiones urbanas permiten estar lo bastante cerca a los consumidores, consecuencia de la centralidad de la ciudad. “Los operadores de Aeropuertos, que acostumbran a ser empresas privadas, explotan el potencial de su ubicación desarrollando promociones inmobiliarias en el entorno del aeropuerto y creando auténticos centros comerciales dentro de las terminales” (Güller, 2002, p. 6).

La previsión de que el tráfico aéreo en Europa se duplicará antes del año 2015, continúa siendo una base razonable sobre la que formular una política de transporte. Los aeropuertos se han convertido en grandes proveedores de empleo y en zonas de actividad empresarial, así como en centros vitales de logística y distribución (Güller, 2002, p. 7).

Todos estos impactos, no han sido planeados dentro del desarrollo de movilidad de zonas de uso del suelo y de infraestructura física, generando grandes problemas en la puesta de la Operación, porque se enfrenta a una ciudad que no pensó en su impacto urbano. ¿Qué decir de la planificación estratégica para este caso? ¿Qué factores se tuvieron en cuenta para la futuras ampliaciones? y ¿Cómo se podrá incorporar las alternativas propuestas al tema?

15.5 Operación Aeropuerto ElDorado decreto 619 de 2000.

Se adelantaran las intervenciones sobre sus áreas de entorno para configurar espacios de gran accesibilidad y calidad ambiental, que incentiven el desarrollo de actividades empresariales, de servicios aeroportuarios y logísticos que aprovechen las ventajas comparativas de esa localización.

En el documento técnico de soporte del programa de Renovación: Cabecera del Aeropuerto se describen las siguientes operaciones: Franja de servicios aeroportuarios y logísticos avenida José Celestino Mutis o Franja de servicios aeroportuarios y logísticos avenida Luis Carlos Galán Sarmiento.

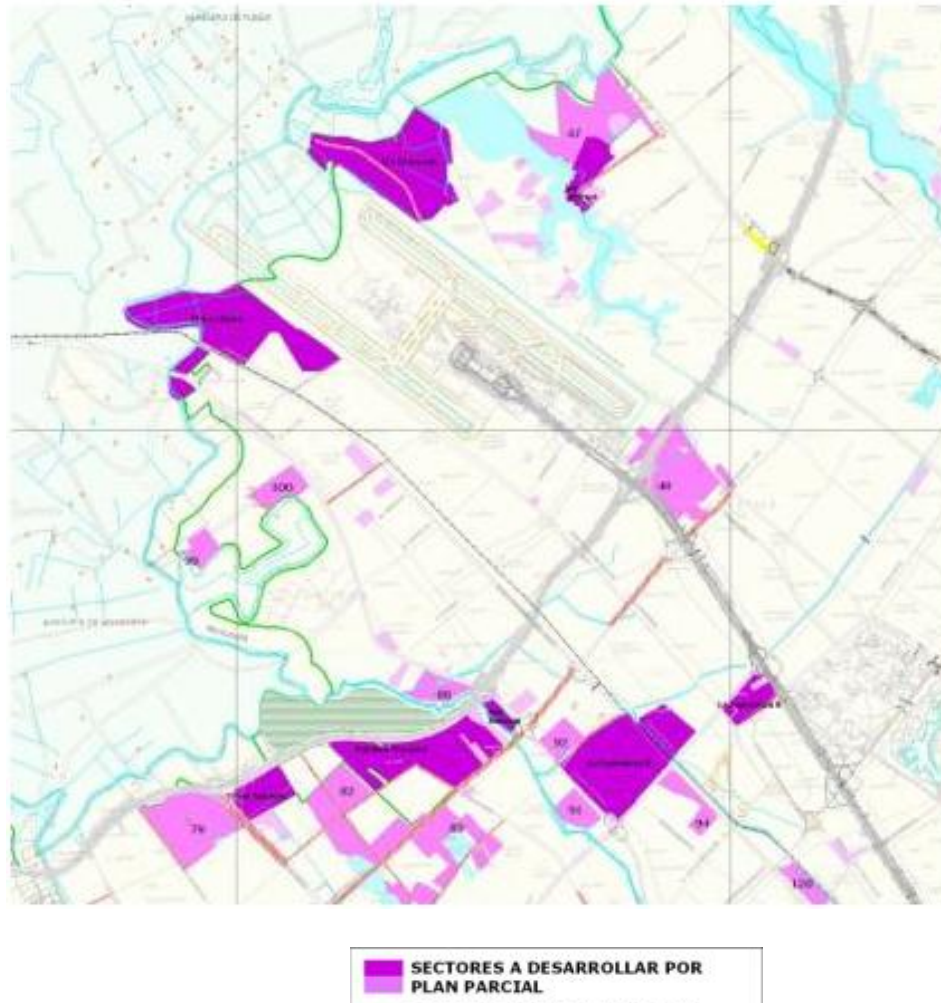


Autor: Mario Hernando Córdoba Arcila

Fotografía 7. Aeronáutica Civil, actualización del plan maestro del Aeropuerto Internacional ElDorado

En el DTS (2000):

El proyecto cabecera del Aeropuerto: Aprovecha las áreas de oportunidad sobre el remate de la Avenida ElDorado, la ejecución de la ALO y la Adecuación del humedal de Capellanía para configurar un espacio de gran accesibilidad y calidad ambiental cercano al Aeropuerto que aloje actividad empresarial y de producción, especialmente de innovación y tecnología, complementada con actividades logísticas.



Autor: Secretaria Distrital de Planeación

Figura 18. Sectores a desarrollar por el plan parcial

Las zonas determinadas por la gráfica anterior, muestra las áreas posibles de intervención con Plan Parcial, terrenos que pertenecen a particulares que de alguna forma deberán ser motivados por el mercado del sector Aeropuerto, para que desarrollen proyectos con rentabilidad, para lograr inversión. El tema es que no existe por parte del Estado ningún proyecto integral en estas zonas, se puede ver rápidamente que estos lotes podrían integrarse por conectores viales y peatonales con corredores de servicios, para unir en forma directa al aeropuerto y generar proyectos, este tipo de actividad con diseños urbanos no existen, estas operaciones tienden a desaparecer.

El Proyecto Aeropuerto-Fontibón-Engativá: Renovación urbana del borde sur del Aeropuerto ElDorado sobre la Avenida Luis Carlos Galán y el borde norte de la Avenida José Celestino Mutis, busca consolidar las zonas afectadas por el ruido, en usos distintos al residencial, compatibles con la actividad aeroportuaria (almacenamiento e industria). Articular las áreas sin desarrollar del borde Occidente de Fontibón con la Avenida del Ferrocarril de Occidente, buscando formar un borde especializado de accesibilidad regional.

15.6 Macro-proyecto urbano regional del aeropuerto ElDorado

El objetivo del Macro proyecto es promover el desarrollo armónico y planificado del área de influencia del Aeropuerto ElDorado a través de acciones y actuaciones público-privadas concertadas. En tal sentido, el presente documento define el esquema institucional que permitirá articular las acciones de la Nación, el Departamento, el Distrito, con los municipios del área de influencia.



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación (SDP) - Operación Estratégica Aeropuerto

Autor: Secretaría Distrital de Planeación, Intervenciones Prioritarias. **Figura 19. Operación Estratégica Aeropuerto**

“El único nuevo polo de desarrollo industrial de Bogotá es la zona franca en Fontibón, de especial interés para aquellas industrias de exportación que se beneficien de la cercanía al aeropuerto internacional ElDorado.” (Bogotá-Sabana, Cede, Cámara de Comercio Bogotá, un territorio posible, 1998). Por la ubicación estratégica de Fontibón, las necesidades de Bogotá como principal polo comercial regional, nacional e interacción internacional, grandes obras de infraestructura requirieron construirse.

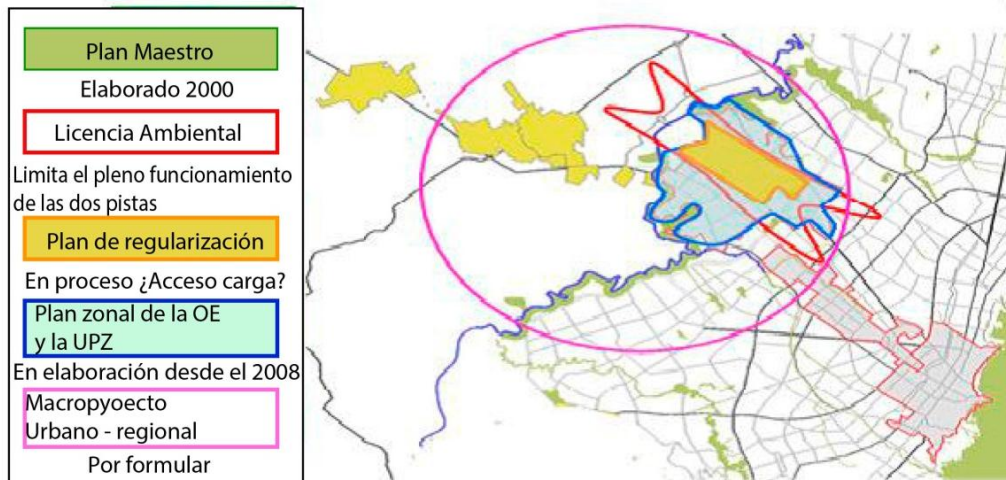
15.7 Aeropuerto El Dorado su Operación

El Aeropuerto Internacional es la conexión con el mundo, un punto estratégico de intercambio de mercancías. Todo esto define a ElDorado como un factor importante para la integración económica y el posicionamiento regional. El Aeropuerto fue concesionado a la firma OPAIN con el objeto de realizar su ampliación, mejoramiento de la infraestructura y de la operación, cuya finalidad es mejorar el comercio interno como externo en procura de un desarrollo económico progresivo; esto conduce a tener efectos en las zonas del contorno del Aeropuerto que las entidades del gobierno deben plantear, como propuestas de mejora en las áreas de operación, que deben traer beneficios reflejados en desarrollos de tipo ambiental, urbano, comercial, industrial, logístico e incluso educativo y cultural. Las acciones se realizan a través de actuaciones públicas y privadas orientando la inversión distrital en concordancia con sus Planes de Desarrollo definiendo con su Plan Zonal la intervención directa en la gestión del suelo y su operación.

El Plan de Ordenamiento Zonal (POZ) del aeropuerto ElDorado está en los proyectos de la ciudad con mayor importancia, en lo que respecta a zonas con alto potencial para el desarrollo; son estratégicos para la aplicación de la norma urbana en cambios de reclasificación en uso del suelo.

La “Operación urbana del aeropuerto ElDorado, Fontibón Engativá”, se enmarca dentro de los lineamientos del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y busca por medio de procesos de renovación urbana transformar los bordes del Aeropuerto con el fin de lograr una Centralidad Especializada en servicios de alto nivel para mejorar la actividad Aeroportuaria. El carácter particular de ElDorado como un Aeropuerto Urbano debe trasladar beneficios al área aledaña, de esta forma lo consolida como un centro de conexiones y distribución para el comercio interno y externo, dirigido por decisiones gubernamentales con la activa participación del sector privado, desembocando en unas mejores condiciones para el área urbana y el comercio en general. Lo ideal es que los proyectos específicos sean abanderados por un político del tema y la legislatura vigente que pongan en práctica proyectos urbanos, mejorando así las posibilidades de ejecución en un plazo más cercano.

En la gráfica siguiente, la Secretaria Distrital de Planeación muestra, áreas afectadas por la intervención de Operación Estratégica Aeropuerto, la licencia ambiental determina el cono de ruido generado por la Operación del aeropuerto (área enmarcada en rojo), que supone la reconversión de usos de las zonas que se encuentran dentro de dicho cono. El Plan de Regularización (zona amarilla) determina las acciones que se harán dentro de los límites del aeropuerto, que mantiene una gran expectativa en torno a la ubicación del acceso a la carga y el desarrollo vial a partir de su localización. La zona que involucra el Plan Zonal (azul), es la que determina las directrices y genera las propuestas para potenciar la zona de influencia. En el siguiente nivel se ubica el Macro proyecto Urbano-Regional (línea rosada) que define las actuaciones departamentales y distritales en pro de la cohesión de la región.



Autor: Secretaría Distrital de Planeación (SDP)

Figura 20. Operación Estratégica Aeropuerto

Según la investigación, la evaluación predial, es uno de los temas de mayor dificultad en el manejo de las áreas para cualquier tipo de intervención, en el caso de Metrovivienda para la manzana denominada 10, zona de la carrera décima, el proceso se prolongó durante más de diez años en temas de expropiación, títulos, posesiones, la SDP menciona que un segundo problema a considerar es la poca funcionalidad de la estructura predial actual frente a la lógica de la actividad económica de la zona. Significa que existe una gran variedad de tamaños de forma regulares e irregulares con problemas de propiedad porque los barrios son de origen informal y la legalización es tema de atraso, pretender englobar tomará mucho tiempo y dinero, el tema de negociación es difícil por la relación que espera el propietario enfrentado a un tema real de valor por zonificación esto puede conducir a empobrecer a la población de la zona.

Asumir la función tanto de promotor inmobiliario como de gestor de transporte público supone un importante cambio en la filosofía de la Gestión Aeroportuaria. Con el comienzo de la privatización, el enfoque empresarial directo se convierte en la norma y sustituye a la gestión “pública”. Dirigir un Aeropuerto ahora significa desarrollar y gestionar también la infraestructura del lado de la tierra, así como de un conjunto de empresas y servicios presentes en el entorno del Aeropuerto. Se necesita un “concepto global” para equilibrar el desarrollo del lado aire y el de la ciudad Aeropuerto (Güller, 2002, p.54).

Las industrias interesadas en ubicarse alrededor del Aeropuerto se instalarán solo en función de la logística aeroportuaria y en la generación de un nodo especializado de carga acorde con los accesos y el diseño vial; este tema tiene atrasos fundamentales en el desarrollo de la ampliación vial, desde la promulgación de la Operación no se realizan inversiones en la malla vial del entorno al Aeropuerto, exceptuando la modificación de la intervención de la Avenida 26.

La investigación determina como prioridad para el Distrito temas como el humedal y el de centralidades, determinando el cómo, dónde y el cuándo, para establecer objetivos específicos de algo tan general. Se considera indispensable que la planeación de la ciudad se desarrolle con énfasis en la integralidad con todos los sectores y las áreas que deben ser consolidadas a través de la Secretaria Distrital de Planeación, para que el aporte se dé por medio de proyectos urbanos como resultado físico en ejecuciones que se vean en las intervenciones de las Operaciones Estratégicas.

No obstante, estamos lejos de poder canalizar todo como lo procesan en los países de Europa o los EEUU, traemos de otros países como España los modelos y se pretende aplicarlos sin corresponder a una adaptabilidad al medio y considerar el crecimiento como desarrollo de ciudad en progreso, esto, está lejos de poder imponerlo rápidamente. El aporte debe ser soportar las investigaciones sobre el territorio, sustentados en la aplicación de estudios desarrollados en el tiempo transcurrido.

Se debe dar un impulso a las oficinas de planeación con una nueva óptica de integralidad por resultados, en cierta forma, para estos asuntos, es necesario trasladar al sector privado inevitablemente las intervenciones por el tema de él manejo de recursos o buscar que desde la gobernabilidad se interesen en esta cuestión para impactar la ciudad.

15.8 Análisis de la Red vial y equipamientos de la Operación Aeropuerto

La estructura vial presenta toda una serie de inconvenientes, sobre la Calle 26 particularmente en las horas pico (madrugado y después de las cinco de la tarde), lo que se vuelve caótico para las personas que arriban al aeropuerto en las horas mencionadas. Generalmente la Avenida 26 se congestiona y solo se llega con buses de Transmilenio; además es evidente la carencia de corredores que afectan la accesibilidad y la movilidad en el sector y las operaciones desde y hacia el aeropuerto. La carga sufre con la interconexión con las regiones y con la articulación con la red de ciudades y la consolidación como plataforma exportadora. Se ve la necesidad de inversiones coherentes e interconectadas con algún anillo vial que despeje de una vez el acceso y salida del aeropuerto con su carga destino y sea consecuente con las necesidades de movilidad no solo en lo pertinente a los flujos de mercancía, sino a la movilización de pasajeros, apoyado en la lógica de promoción económica de la ciudad-región.



Fuente: Aeronáutica Civil

Figura 21. Vías existentes en el contorno de la Operación estratégica Aeropuerto

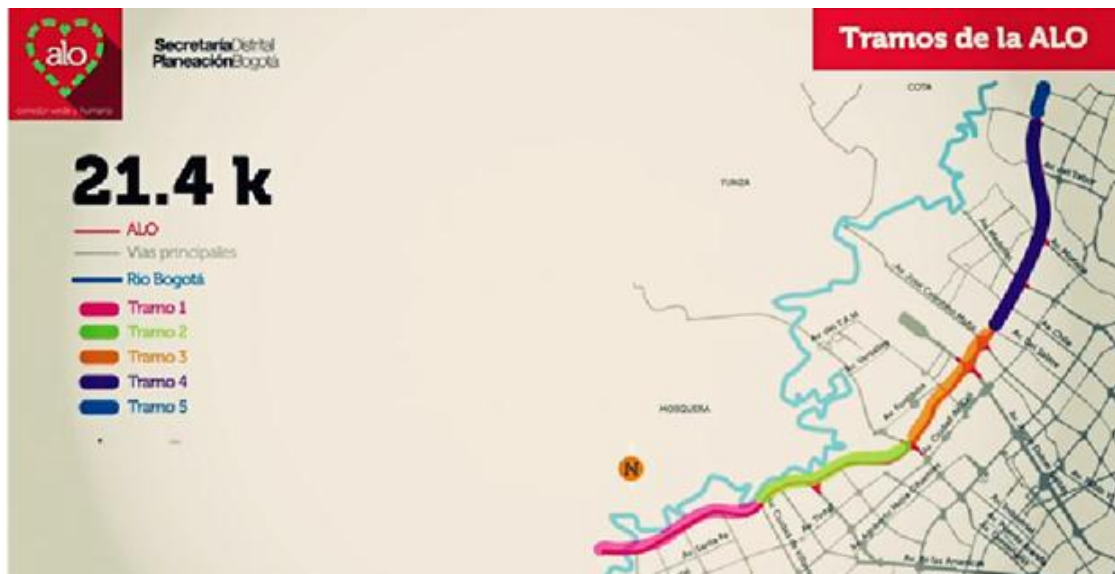
En la gráfica se aprecia que la única vía de acceso directo al Aeropuerto es la Avenida Calle 26, que fue remodelada en la Alcaldía de Moreno, para permitir el acceso al Transmilenio y al Sistema de transporte Integrado, sin embargo no han desarrollado vías como la Avenida José Celestino Mutis (Calle 63), que permitiría tanto la llegada al Aeropuerto, como la interconexión con la región, facultando la entrada y salida de carga, facilitando el desarrollo comercial y de exportación de flores, la Avenida Longitudinal de Occidente también ha sido atrasada por debate de su conveniencia; en la Alcaldía de Petro fue parada en su totalidad y no se dejó avanzar en esta posibilidad, la cual conectaría al Aeropuerto con la ciudad de Sur a Norte y facilitaría la interconexión regional, estas inversiones están demoradas y serán de largo plazo, dejando el Aeropuerto en condiciones de desventaja para su acceso vial y baja proyección como Aeropuerto Internacional

Es inexistente una propuesta clara y colectiva de integralidad entre las regiones, el tema de las autopistas trabajadas por la nación han dejado al distrito fuera de la interconexión vial, la investigación sugiere que debe trabajarse intensamente en el desarrollo vial, en el contorno de la ciudad, sugerir macro-proyectos de anillos viales, súper-autopistas de varios carriles entorno a Bogotá y vías de manejo preferencial y de autonomía de carga, proyecto a analizar desde la estrategia. En los últimos años no se han visto diseños para esta transformación, existe hoy en Bogotá un solo proyecto que está metido en la generalidad, buscado mejorar el futuro de una gran zona como es el proyecto de Renovación Urbana Nacional en la zona del can, que como figura de Planeación Estratégica será interesante analizar en futuros resultados; pero la investigación comparte que este tipo proyecto debe ser similar para plantear y desarrollar las Operaciones Estratégicas.

Figura 22. Red vial propuesta para la Operación Aeropuerto

Para que el desarrollo empresarial tenga mayor capacidad en su movilidad de carga es fundamental la ubicación de zonas para este fin, estas áreas en la actualización de los nuevos diseños están en la zona administrativa por Opain, al costado sur, esta actividad debe ser un manejo integral con clientes de carga, la zona de Fontibón ha sido una zona de respaldo para el manejo de carga adicional que no pueda ser solucionado por el aeropuerto. Esta zonas de carga realmente no han sido intervenidas para este tipo de desarrollos, las vías existentes son las de la ciudad sin la nueva función del aeropuerto y además debe existir una conexión coherente con los

planes viales de la ciudad y de otras regiones del país de manera que se dé comienzo a una solución eficaz interconexión rápida y eficiente de Bogotá con el resto del país.



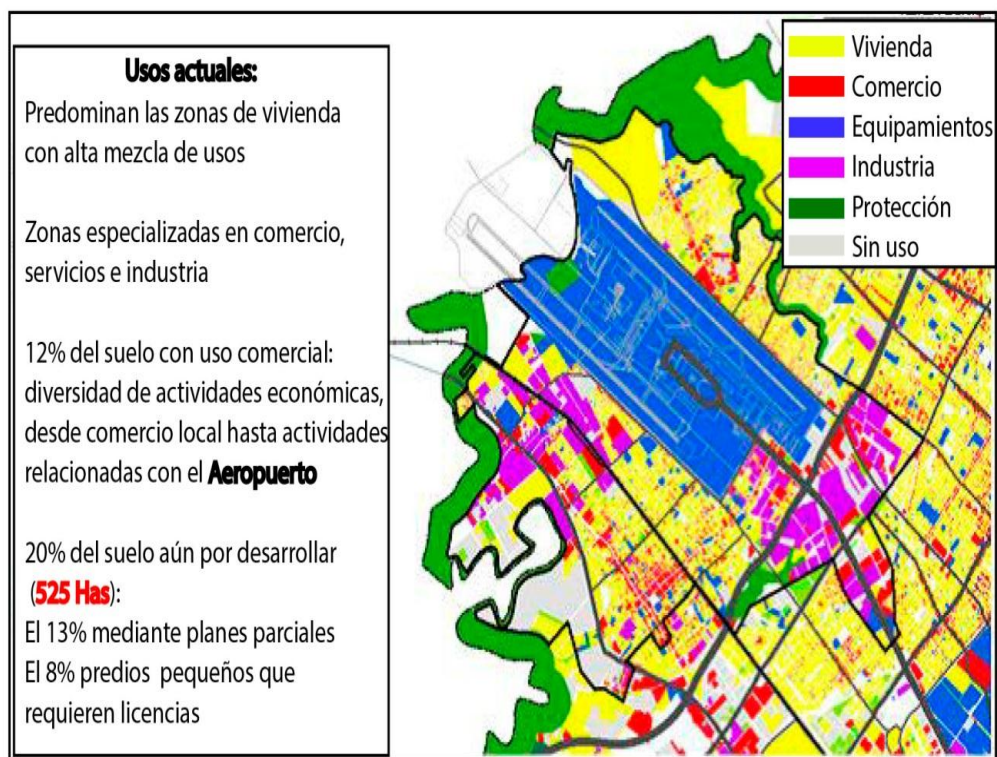
Autor. Secretaria Distrital de Planeación

Figura 23. Proyección de la Avenida Longitudinal de Occidente

15.9 Usos del suelo y dinámica inmobiliaria de la Operación Aeropuerto.

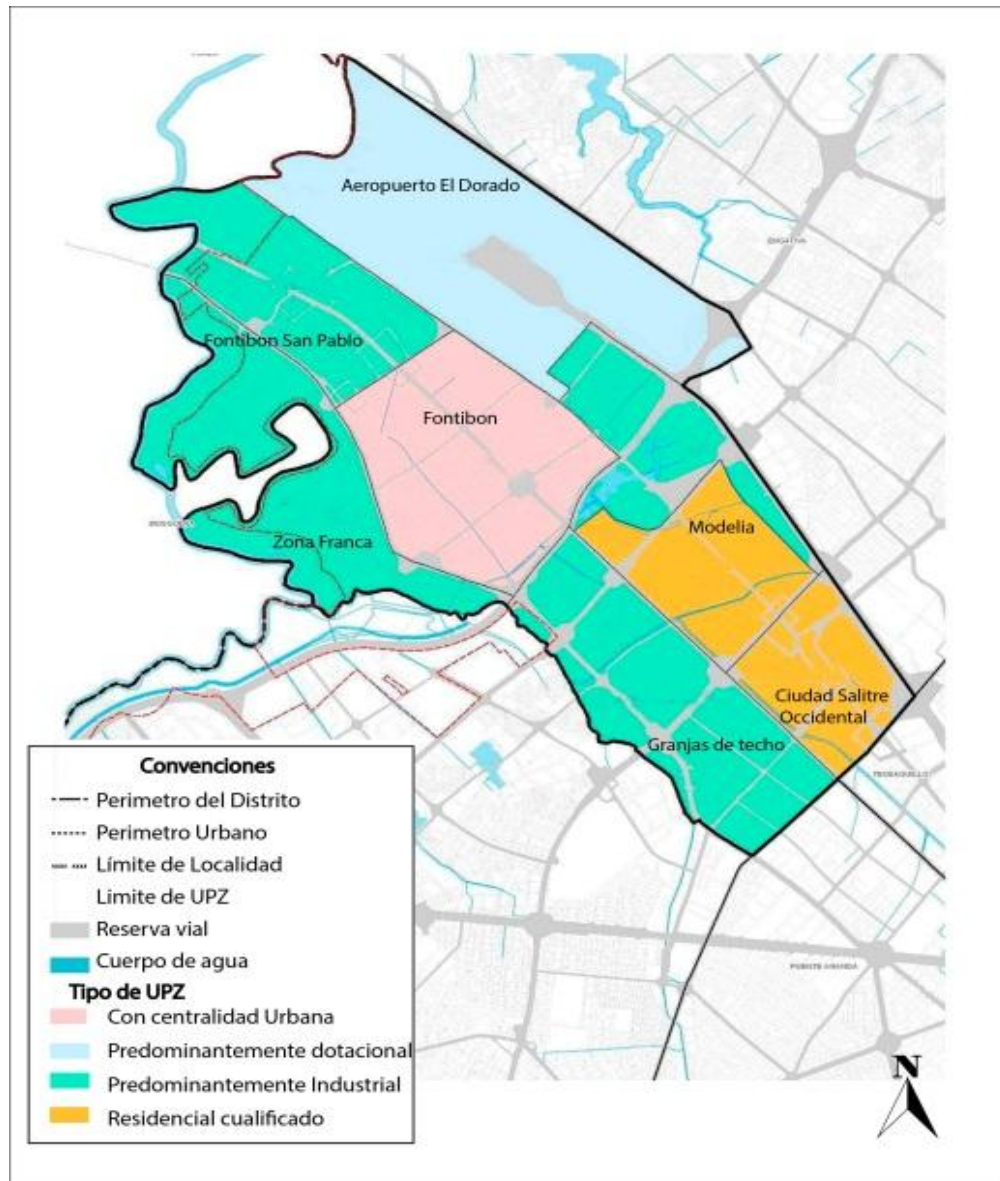
En la estructuración del proyecto debe anticiparse una acumulación de suelos para las obras planeadas en lo que concierne a corredores e infraestructura para la movilidad, en cuanto a la logística del transporte de carga, debe tenerse en cuenta la distribución y adecuación planeada de la zona industrial, dado que la creación de centros logísticos conectados con municipios colindantes, hacen necesaria la construcción de mallas viales especializadas y la construcción de otros centros logísticos externos. Además, quedan serias incertidumbres alrededor de temas importantes como las regulaciones en cuanto a horarios y ocupación de espacios públicos, restricciones particulares de acuerdo a la tipología de camiones y a cargas especiales y accesos de los vehículos de carga a zonas especiales de cargue y descargue.

La propuesta del Plan Zonal busca atacar las incertidumbres generadas por las acciones a realizar en los predios del aeropuerto ElDorado y de esta manera armonizar el funcionamiento y las estructuras de las zonas aledañas. Pero los lineamientos llevan a nuevas preocupaciones en cuanto no son claros los incentivos y los tiempos para consolidar las acciones prioritarias en la zona en cumplimiento de objetivos; estas zonas están realmente abandonadas por cualquier tipo de intervención de la gobernabilidad, las intervenciones son de tipo general, no existen proyectos definidos de actuación en la zona, esto implica que se está en una incertidumbre general y esto no se puede mostrar como un ejemplo de intervención, en la zona ha pasado el tiempo y las condiciones técnicas de intervención están rezagadas y casi pérdidas para el contorno.



Autor: Secretaría Distrital de Planeación (SDP)
Figura 24. Operación Estratégica Aeropuerto

“La dinámica de uso del suelo de la localidad indica que la mitad de las UPZ de Fontibón son predominantemente industriales. La UPZ predominantemente dotacional corresponde al Aeropuerto ElDorado” (Resgistro Distrital 3122, 2004).



Autor: SDP decreto190 (2004)

Figura 25. Clasificación de las UPZ

La investigación propone que el sector privado debe ser el actor principal y que sus necesidades deberán ser el resultado de sus áreas para suplementar sus servicios, la intervención del entorno será la respuesta directa a llenar estas actividades. La orientación de la propuesta se enmarca en el propósito de ajustar la ciudad a las nuevas condiciones e impactos que el rediseño del aeropuerto va a generar. En ese sentido, la coherencia de los futuros desarrollos viales es un actor muy importante para la conexión de la ciudad-región.

Unidades tipo 8, de predominio dotacional: son grandes áreas destinadas a la producción de equipamientos urbanos y metropolitanos que por su magnitud dentro de la estructura urbana, se deben manejar bajo condiciones especiales. Estas áreas son las del Aeropuerto.

A continuación se presentan los proyectos identificados para ejecución. (Entre 2012 y 2016).



Fuente: OPAIN

Figura 26. Ilustración gráfica de los proyectos y su ubicación en el Aeropuerto

El número 101 es la extensión de la pista 13L de 825 m, el número 104 nueva salida rápida “C”, el número 105, nueva salida rápida “B”, el número 107, nueva salida rápida “T”, el número 112, plataforma para expansión de la Terminal doméstica (T2), 114, plataforma para expansión de la terminal Internacional (T1), 201 Expansión de La Terminal Doméstica (T2), 202 Expansión de la Terminal Internacional (T1), 301 Calle de acceso al Área de carga. 310 Reconfiguración del parqueadero “B”. 315 Construcción de parqueadero Estructural 1. 316 Construcción de parqueadero Estructural 2.

A continuación se informa cual es la distribución del Aeropuerto, el alcance de la Operación por parte de Opain y la conformación de sus áreas para el funcionamiento, la información es técnica y se utiliza para que se conozca cómo está pensado la nueva sede que estará vigente en el proceso de movimiento aéreo en la ciudad de Bogotá, capital de Colombia, este ejercicio es

La primera modificación que se realiza a la sede, puesta en funcionamiento desde el año 1959, se destaca que su planta física existió hasta su modificación actual y que la ubicación del sitio perdurara a través de los años, quiere decir que quienes operan el funcionamiento asumen que la posición del Aeropuerto en el sector establecido cumple con las condiciones técnicas necesarias para la Operación.



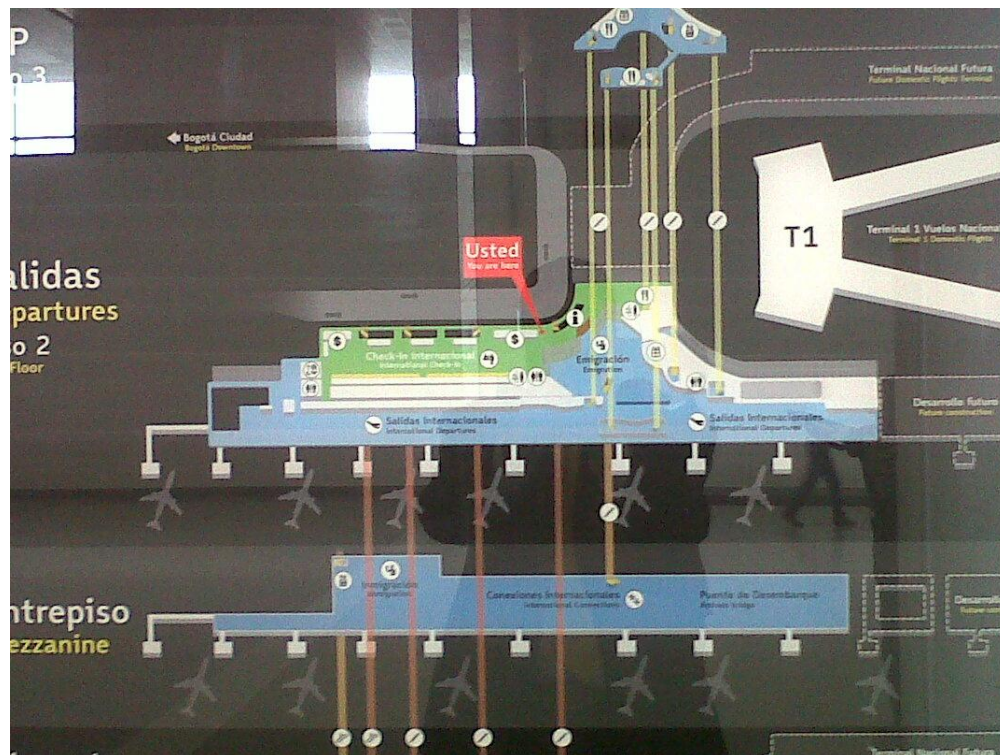
Fuente: Aerocivil

Autor: Mario Hernando Córdoba Arcila

Figura 27. Ubicación y operación del Aeropuerto



Autor: Mario Hernando Córdoba Arcila
Fotografía 8. Aeropuerto (2012)



Autor: Mario Hernando Córdoba Arcila
Figura 28. Desarrollo interno de la terminal y explicación para el pasajero (2012)

La descripción técnica del Aeropuerto Internacional El Dorado, fue suministrada por Opain, cuenta con dos terminales para pasajeros: La terminal 1 o T1 fue inaugurada en 2012 y completo su construcción en 2014. Tiene 32 puentes de abordaje, conexión a internet Wi-Fi gratis en todo el edificio y garantiza las conexiones a través de escaleras mecánicas, ascensores y pasillos rodantes. El edificio tiene forma de letra "h" y está dividido en dos muelles: el internacional y el nacional. El primero fue abierto en 2012. Tiene 10 puentes de abordaje y 5 más compartidos con el muelle nacional. Los pasajeros encuentran en este costado más de 100 mostradores de facturación, máquinas de auto facturación, grandes salones de inmigración, salones VIP (Avianca y LAN) tiendas libres de impuestos, cafés y restaurantes, así como cajeros automáticos, servicio de alquiler de vehículos, casas de cambio, teléfonos y baños. En el muelle nacional hay más de 60 puestos de facturación, plaza de comidas, locales comerciales y 17 puentes de embarque.

La terminal 2 o T2 es el edificio antes llamado Puente Aéreo, una terminal anexa que desde su inauguración en 1981 atiende exclusivamente los vuelos de Avianca a nivel nacional. En 2014, Avianca traslado sus operaciones internacionales al terminal 1, aún funciona vuelos nacionales en el edificio de la terminal 2 y por su capacidad de vuelos no da abasto con las terminales a su disposición de los nuevos diseños, además ese terminal recibirá los vuelos de la aerolínea estatal Satena y de las aerolíneas de bajo costo Easyfly y Viva Colombia. El edificio alberga locales comerciales, plaza de comidas, sala VIP de Avianca y dos salas de espera. Los pasajeros acceden a las aeronaves a través de pasillos y escaleras.

Además, el aeropuerto cuenta con una moderna terminal de carga, inaugurada en 2010, que atiende el mayor movimiento de carga aérea de Colombia y América Latina, el cual asciende a 637.153 toneladas en 2012. Está también dividida en dos secciones: la de vuelos nacionales y la de vuelos internacionales.

La demanda de pasajeros ha permitido que actualmente se desarrolle un proyecto para construir un aeropuerto más moderno y con mayor capacidad, tanto para vuelos comerciales, como de carga. Inicialmente se había planeado realizar únicamente la remodelación y ampliación de la terminal actual. Para el proceso de la creación del nuevo terminal, el 7 de

febrero de 2007 el Aeropuerto fue entregado en concesión al consorcio Opain como empresa operadora del aeropuerto.



Autor: Mario Hernando Córdoba Arcila

Fotografía 9. Foto área propia estación Transmilenio calle 26 (2014)



Autor: Mario Hernando Córdoba Arcila

Fotografía 10. Foto área propia (2014). Avenida Ciudad de Cali con calle 26

Las fotografías anteriores muestran las intervenciones realizadas a la Avenida 26 en sus intersecciones de Avenida ciudad de CALI y se aprecia la realización de la terminal de

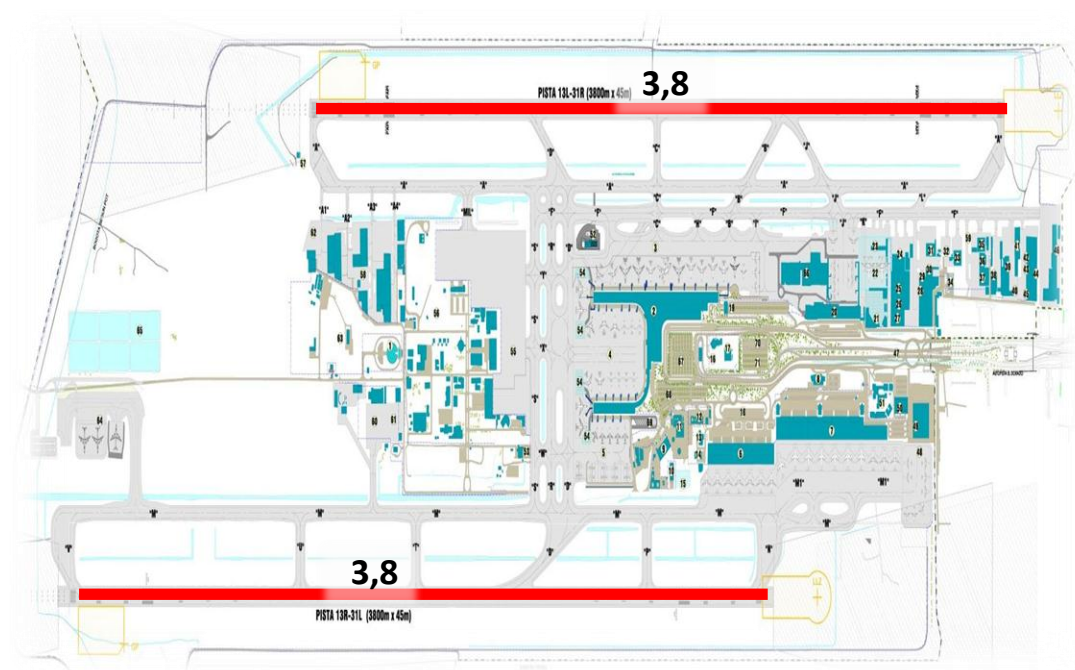
pasajeros del Transmilenio, desde donde opera línea gratuita para el pasajero por la concesión Opain para el Traslado de los pasajeros hasta la terminal área del Aeropuerto y viceversa, hoy en día el Sistema Integrado de Transporte presta servicio hasta el Aeropuerto en Operación por la ciudad. El gobierno nacional aceptó la propuesta de Opain de demoler el edificio el 14 de marzo de 2008, con el propósito de movilizar 16 millones de pasajeros y 1,5 millones de toneladas de carga al año, para ello Opain planea trasladar la terminal de carga y garantizar un nuevo acceso adicional a la existente calle 26.



Autor: Mario Hernando Córdoba Arcila

Fotografía 11. Foto área (2014), vista sobre zonas de carga Opain y terminal aéreo en uso de Avianca.

A finales de noviembre de 2009 se comenzó la Terminal 1, en el lado norte de la terminal actual. Esto requirió la demolición de las terminales de carga nacional, cuyas operaciones fueron trasladadas a la antigua terminal de carga internacional (a su vez remodelada). El proyecto se entregó a finales de julio de 2012 para pruebas operacionales. La hoy denominada T1 o Terminal 1 empezó a funcionar el 19 de octubre.



Fuente: Opain

Figura 29. Las dos pistas en funcionamiento en el Aeropuerto

Luego se comenzó la construcción de las áreas de vuelos nacionales, correspondientes al muelle sur de la estructura y a parte del muelle norte. La mitad de las nuevas posiciones en esta zona se entregaron a finales de octubre de 2013. Para entregar la totalidad de la obra, se procedió a demoler la antigua terminal de pasajeros, incluyendo la torre de control que será reemplazada por una más moderna. En marzo de 2014 se entregó la totalidad de la terminal unificada a la que entro a operar Avianca.



Autor: Mario Hernando Córdoba Arcila

Fotografía 12. Acceso de desembarco muelle nacional, (2014)

El Aeropuerto ofrece pistas y servicio de transporte. En su contorno, el suelo se valoriza por la expectativa de crecimiento de la zona, para mejora de la ciudad que la soporta y del crecimiento de los servicios complementarios de la Operación. Es la oportunidad de mejorar la capacidad de usos del suelo y renovar zonas cercanas a la infraestructura aeroportuaria. Existe un mercado potencial que se desprende de los servicios del aeropuerto, actividades como la hotelería, manejo de depósitos de mercancías, manejo de refrigeración de comidas, medios de transporte, servicios de turismo, interconexión regional, oficinas. La dinámica inmobiliaria es activa, esto genera un mayor aumento en el tema de utilidades y rentabilidad.

El suelo disponible regional, también se valoriza, involucra los municipios vecinos y el local que es básicamente los de renovación. Sin embargo, la transformación y destinación de los suelos resulta ser dispendioso y puede llevar a su conclusión cerca de diez o quince años, por diferentes variables, entre ellas por la cantidad de propietarios, la destinación del aprovechamiento de los suelos y lo principal, la coordinación de los objetivos entre todos los involucrados, debido a la variedad de intereses que manejan.

El tema ambiental tiene peso importante en las decisiones, actualmente la segunda pista opera en un 50% por regulaciones de mitigación ambiental y aún su trabajo para resolver las diferencias está lejos de cualquier intervención, por esto es muy importante que quien avale este

tipo de operaciones tenga peso económico y de poder de gobernabilidad o estos proyectos fracasan.

15.10 Enfoque de las intervenciones públicas en la Operación Aeropuerto

El sector público es el garante de las operaciones, es el ente creador de la idea, es el estamento que tiene los estudios y quien permanentemente mantiene vigente el desarrollo de los proyectos. Trabaja bajo el enfoque de derechos en beneficio de la comunidad a quién van los resultados de la aplicación en la ejecución,

Que se apoyará en los principios rectores, los procesos operativos y los instrumentos analíticos del sector empresarial. Trasladar la planificación estratégica al sector público. A pesar de las diferencias entre los dos sectores el público y privado se desarrollaron metodologías que permitieron elaborar planes estratégicos así: 1. Acuerdo inicial sobre el proceso de planificación. 2. Clasificación de los mandatos de la organización. 3. Clarificación de la misión y valores de la organización. 4. Análisis externo. 5. Análisis interno. 6. Identificación de temas estratégicos. 7. Formulación de estrategias. 8. Determinación de la visión. (Visión de éxito de la organización). 9. Implantación (Güell Fernández, 2006, p. 50).

El sector público es el dueño en este caso del Aeropuerto, es el sector garante del funcionamiento de la aeronáutica civil, del funcionamiento reglado del sistema de transporte aéreo, de la normalización y exigencia de la calidad del transporte aéreo del ciudadano, es el dueño del suelo donde se realiza la Operación, es el controlador del medio ambiente y del manejo vial de la ciudad y de la región, es el ente de control de los medios de comunicación y de la tecnología, es el facilitador de la Operación militar en la zona del Aeropuerto, facilitador del espacio de la infraestructura y de la conexión con la ciudad, no se puede separar del funcionamiento de la Operación, es su socio activo y principal del tema, la Operación del aeropuerto se entrega por concesión por el tema de rentabilidades y la no eficiencia del Estado en el manejo de utilidades, que es un tema de discusión permanente en el mundo.

Las políticas públicas deben ayudar a los pobres, no a las ciudades pobres. Demasiadas infraestructuras en relación con la pujanza de su economía, con tanta oferta con tan poca demanda, no tiene sentido utilizar dinero público para construir más. La tarea es cuidar a los habitantes de su ciudad, educar a los niños para que tengan oportunidades. Las ciudades no empobrecen a la gente, sino que atraen a los pobres, en búsqueda de algo mejor, es una prueba de virtudes no de sus defectos. Las poblaciones urbanas son fluidas. Muchos funcionarios de ciudades atribuladas creen erróneamente que pueden devolver a su ciudad a su antiguo esplendor mediante proyectos masivos de construcción, nuevos estadios o sistemas de tren ligero, centros de convenciones o complejos de viviendas, ninguna política pública puede frenar el maremoto del cambio urbano (Glaeser, 2011, p. 355).

15.11 Enfoque de las intervenciones privadas en la Operación Aeropuerto.

En la Operación Aeropuerto ElDorado el tema de participación mixta de los sectores público y privado se da directamente por la concesión entregada a la firma Opain. Existen además diferentes asociaciones ciudadanas de base privada para la promoción de planes para la comunidad, que representan la comunidad alrededor de las zonas del Aeropuerto, son las que mantienen el equilibrio de uso de intensidad de vuelos que afectan el vecindario. Güell menciona que:

Está el sector público y para exista compromiso de las administraciones públicas es necesario incluir en sus órganos a representantes de alto nivel de las organizaciones públicas, líderes empresariales y ciudadanos, a su vez crear un órgano técnico que asume las tareas de análisis y coordinación y eleva propuesta a raíz de sus conclusiones y a su vez se constituye un órgano de carácter político que acoge a los líderes del sector público y privado, los cuales evalúan y seleccionan las decisiones estratégicas (Güell Fernández, 2006, p. 79).

El DTS del POT en el capítulo de limitaciones en la planeación actual, precisa lo siguiente:

la forma de planeación que se practicó en Bogotá durante las dos décadas anteriores contribuyó fuertemente a la generación de un modelo de desarrollo urbano poco solidario, inequitativo y poco funcional, que definió la normativa urbana como único instrumento para la planeación del desarrollo urbano de la ciudad en respuesta a estas condiciones, la actuación privada se separó definitivamente de un marco común en la proyección de la ciudad y la administración, redujo más sus actuaciones en la ciudad y se limitó a lo urgente. Por lo tanto se cedió siempre ante las demandas de los privados (2000).

El tema no ha cambiado con relación a la diferencia del sector privado con la políticas trazadas del sector público, sin embargo todos los esfuerzos sobre el tema de participación de la comunidad en las decisiones de la transformación de la normatividad, han dejado solo algunos acercamientos, pero se mantiene la divergencia en busca del bienestar particular sobre el bienestar general, contrario al buscar el bienestar general según nuestra constitución.

El mismo documento del DTS-del POT menciona en el título instrumento de planeación incompleto, dice

(...) La complejidad de los problemas urbanos que afronta el mundo contemporáneo-sobre todo el mundo en desarrollo- ha puesto en evidencia que existe poca probabilidad de éxito para un esquema de gestión urbana que prescinda del liderazgo público o ciudadano y confié sus resultados exclusivamente al libre desempeño de las agendas particulares de los diferentes agentes urbanos (2000, p. 163).

.....Las inversiones privadas en el Aeropuerto son fundamentales, desde el punto de vista económico, la concesión se entregó por los altos costos en la inversión inicial en la nueva infraestructura, la rentabilidad atrajo a los inversionistas privados principalmente por el desarrollo comercial de los locales del Aeropuerto, las rentabilidades superan en beneficios a otras expectativas, la utilidad por el depósito de mercancías de carga es altamente rentable, los costos de inversión son superables en el plazo de la concesión, en el tema operativo aéreo las

empresas que prestan el servicio obtienen porcentajes positivos y beneficios en utilidades en su Operación que permiten actualizar la flota de equipos de aeronaves.

El Aeropuerto genera empleo permanente de todo tipo, desde operarios de manejo de carga hasta operarios de manejo de alta tecnología, caso controladores de vuelo y pilotos de nuevas aeronaves, el impacto urbano del entorno es incipiente, hasta ahora se ve un lento desarrollo de hoteles sobre la Avenida ElDorado y un crecimiento de área para oficinas, el área del entorno de Fontibón – Engativá de la ciudad no ha obtenido ningún beneficio importante en el desarrollo urbano.

La planificación estratégica realiza las siguientes actividades en el modelo de cambio.

Transferencia de propiedades al sector privado al finalizar el periodo del “estado del bienestar”, desregularizaciones de sectores productivos, prestación de servicios a través de organizaciones privadas y voluntariado, utilización de procesos de dirección más eficientes, consideración del ciudadano como cliente con derechos. La necesidad de convertir las burocracias en organismos que aprendiesen, se autorregulasen, aplicasen inteligente las normas y sacasen el máximo provecho a sus recursos limitados (Güell Fernández, 2006, p. 50).

16. Conclusiones

Se quedó corto el proyecto de remodelación del Aeropuerto que hoy existe, enfrentados a los índices de crecimiento que son exponenciales en crecimiento. Las alternativas de otros aeropuertos no se han proyectado; es tiempo de mirar nuevas soluciones que no interfieran con el desarrollo urbano y de expansión de la ciudad. Las nuevas alternativas deben presentarse a la comunidad para que se pronuncien y lo lleven a los entes de política como el concejo, para que se reflejen en los estudios nuevos del POT. Si no se actúa en la Operación Aeropuerto no se planea a futuro una respuesta acertada a la solución del entorno del mismo.

Los nuevos desarrollos de Aeropuertos en el mundo, tienen en cuenta el concepto de ciudad aeropuerto, para su aplicabilidad respetando e identificando las herramientas adoptadas a nuestra realidad, van de la mano con la necesidad de los distintos aspectos institucionales y de planificación desarrollados por la entidades competentes en cada ciudad, respetando los lineamientos determinados por sus Planes de Ordenamiento Territorial, aportando nuevas ideas para desarrollar el proyecto unido al nodo de transporte y su relación con su entorno.

No se han incorporado en el desarrollo de las políticas urbanas de cada zona del complejo aeroportuario, una planificación acertada con el mismo polo de crecimiento del aeropuerto, que incluya sistemas de construcción de ciudad acorde con su medio, que contribuya a la ampliación de servicios complementarios para un buen desempeño de la actividad mercantil específica de la función aérea y de carga, no hay gestión en el proyecto movilidad local, como regional, nacional e internacional.

Como reflexión, la concesión Aeropuerto deja bastantes dudas con respecto a la no intervención de su entorno y especialmente por el tema de los sobrecostos generados en la intervención general, ya que el seguimiento al control de los ingresos no son fáciles de auditar, la torre de control cuya inversión estaba planteada en \$ 20.124 millones de pesos al final fue adjudicada por \$ 45.000 millones de pesos.

Capítulo V

17. Conclusiones Generales

En el mundo empresarial y urbano existen marcadas diferencias, lo cual dificulta la Planeación Estratégica en sectores que desconozcan sus alcances y técnicas. Hoy en día la aplicación de procesos estratégicos siguen siendo lentos en algunas regiones, sobre todo en la profundización del tema y toma de decisiones, muchas entidades no tiene formación en el desarrollo de la ciudad, conducen a situaciones de rechazo de las operaciones sin previa reflexión, actúan sin ningún proceso de análisis o aplicación de los estudios existentes, terminan repitiendo y cometiendo grandes equivocaciones que no benefician a la ciudad y a la comunidad que la habita. El desconocimiento de estos temas atrasa la ciudad.

Como podemos apreciar el tema de discusión sobre la falta de integralidad de entidades y normas es vigente en todas las ciudades incluida Bogotá, el poco resultado de la generalidad de las intervenciones de índole macro-proyectos, se da por el desequilibrio de la propuesta realizable versus la propuesta general planeada, esta última con metas en ocasiones fuera del límite de los presupuestos de inversión de los períodos de los gobernantes, es decir sin prioridades de inversión definidas que conducen al fracaso eventual de la planificación estratégica de largo plazo.

Viene en aumento en todas las comunidades actuales una creciente demanda social para mejorar la rapidez, la participación y la transparencia de los procesos de planificación, exigencias de comunidades cansadas de ver que los proyectos solicitados reposan en papel o fueron intervenidos parcialmente y abandonados, dejando a su paso estructuras a medias. En otros casos la corrupción ha generado que los recursos se pierdan o se adjudiquen los proyectos y no se realicen, situaciones donde nadie da razón de lo que sucedió, es por esto, que la planeación estratégica impacta en el contexto socioeconómico de nuestras ciudades, que han madurado para aceptar nuevos enfoques que renueven los instrumentos urbanísticos tradicionales.

En el caso de la ciudad de Bogotá, para la Operación Aeropuerto falta políticas de liderazgo que se apropien de los proyectos, buscando financiación e inversión en zonas determinadas, se recomienda un lobby con el Estado para la financiación del objetivo, para que se realice por etapas y se asegure la reserva presupuestal. De otra manera las operaciones fracasan, los privados deben ser socios para promover su interés en el manejo de retornos de rentabilidad o por concesión, medio para realizar las metas tal como se llevó a cabo en el caso específico de la ampliación del Aeropuerto.

Ver con anticipación el futuro desarrollo de la ciudad es complejo en la evolución y mucho más en países Latino Americanos, especialmente para el caso de Colombia; se vienen realizando esfuerzos individuales en los llamados proyectos urbanos que han modificado la apariencia de nuestra ciudad. Para mencionar algunos, en el caso de Bogotá, Ciudad Salitre, Unicentro, el Transmilenio, en Medellín el Metro y Metro cable, en Bucaramanga el caso de la zona llamada Cabecera y el cable en la mesa de los Santos, en donde los proyectos buscan unificar el comercio en mayores centros de aglomeración espacial y de población que giren en torno a su necesidad comercial y de servicios financieros y recreativos. Han sido desarrollos privados en busca de mejor rentabilidad al sector construcción y a particulares, en donde la Nación y municipio o alcaldías han participado solo en el desarrollo de los transportes o movilidad por ser su responsabilidad, obligados a optimar la comunicación y la disminución del tiempo de traslado al trabajo de sus usuarios.

Sin embargo, estas actividades no han sido pensadas como Operaciones Estratégicas de visión de ciudad, en donde se tengan en cuenta su entorno como medio para estructurar el diagnóstico que incluyan factores internos y externos, pensados en la integralidad de la ciudad y de sus factores de relaciones comerciales y económicas en la política pública y privada, de sus sistemas de comunicación y de los demás factores complejos que implican en la actualidad una ciudad dinámica y de continuo cambio. Esta es una de las debilidades de estas ciudades.

17.1 Identificación de efectos o consecuencias

Los efectos esperados en el tema de las Operaciones Estratégicas durante el período establecido a partir de 1997, retoman factores de dinámicas de la ciudad y su entorno, de diferentes aspectos como el de centralidad y a su vez plantea diferentes alternativas de operaciones en la ciudad, modelos de casos como Innovo-Aeropuerto. Estas operaciones pretenden motivar inversiones al crecimiento del empleo, industria y el comercio dentro de una política global de evolución de la ciudad y de su entorno nacional Aeropuerto y de sus relaciones internacionales, utilizando alternativas en sus modelos de participación para el planeamiento de sus ciudades a través del (POT), buscando como objetivo el desarrollo de la ciudadanía o del sector público como del privado.

Estas últimas intenciones podrían enmarcar la generación de diferentes núcleos de actividades que componen una dinámica poli-céntrica, al colocar las operaciones en toda la ciudad, se lanzaran en todas partes sin integralidad de una con otra. Estas operaciones incentivan una serie de estudios zonales que critican y aportan al crecimiento sobre las tendencias de la ciudad, afectan su entorno y las regiones que las rodean motivando planteamientos en su intervención, como se especifica en los objetivos de cada Operación del (POT), donde se determinan y se busca este tipo de desarrollos, justificando que son operaciones importantes para el desarrollo de las ciudades, con parámetros puntuales en la visión de los modelos (proyectos) de la ciudad respecto a los lugares centrales (operaciones estructurantes), llamados así a los diferentes centros o polos de desarrollo repartidos en toda la ciudad.

Las operaciones pueden tomarse como el modelo para trascender a nivel nacional y ser lo centros de actividades de punta para el desarrollo de las ciudades en crecimiento, todas las intenciones se pierden cuando la sociedad a quien van dirigidos, dejan de ser participantes activos y no avalan su intervención y cuando el sector político al mando del período elegido por votación no lo desarrolle y no le aplique recursos ni incluya en los planes de desarrollo, dejarán de ser operaciones de impacto para convertirse en solo un buen estudio en espera de aplicar a la ciudad. Dentro de sus objetivos se espera que las operaciones sean estructuras que

trasciendan en el tiempo y que encausen el crecimiento urbano actual presentando opciones para variar estructuras vigentes como alternativas a un modelo de ciudad (futura), creando nuevos tejidos estructurados e integrados para el nuevo enfoque de crecimiento económico y urbano.

El aporte urbano en infraestructura, servicios y mejoramiento de ciudad en aspectos de vías, dotacionales, educación, seguridad, mejoramiento de espacios público de impacto de las operaciones es casi nulo, el aporte son los estudios concentrados principalmente en la Secretaria de Planeación Distrital y otras entidades del distrito Hábitat, Empresa de Renovación Urbana que no impactan la ciudad como lo exige la población de Bogotá.

17.2 Recomendaciones de las intervenciones

Según Güell el éxito consiste en “una metodología estructurada y basada en el trabajo de equipo”, no obstante, en la práctica la dificultad se centra justo en la dicotomía de los intereses del gobernante de turno que incide de la política que se esté desarrollando en las oficinas de planeación de cada ciudad. Es decir de quien la lidera y de sus intereses. Para estos temas es importante trazar a corto plazo políticas, eventos de aproximación de objetivos con tareas de seguimiento y control efectivo para resultados de corto, mediano y largo plazo y con la característica de lograr proyectos urbanos que se puedan desarrollar por etapas que permitan su funcionamiento a la comunidad que lo necesita, acercando los retos sociales a la realidad físicas de sus proyectos. Que superen la intención de las administraciones y que tengan continuidad con recursos garantizados.

El Aeropuerto ElDorado en la ciudad de Bogotá, termina su ampliación y en general el sector aéreo define que se quedó pequeño, el crecimiento general de movimiento de pasajeros en ya una realidad que supera 24.000.000 de usuarios, esto lo ha convertido en un gran centro de movimiento comercial, hoy en día el transporte colectivo de buses llega hasta

el Aeropuerto, no existe otra interconexión regional, no existe ni trenes, ni metro en proyecto para esta zona.

Este Aeropuerto es un negocio mercantil tipo centro comercial, con alguna área de bodegaje cercano resuelto en este último diseño, su mayor problema es el no uso de una pista por 24 horas por estar cercana al área urbana, se genera ruido por el aumento de la frecuencia de vuelos, tema en disputa entre la administración del aeropuerto, Aero-civil y la comunidad. La investigación recomienda en la bibliografía un texto de investigación de la aeronáutica civil, estudio para sustentar la utilización de la pista 24 horas, mostrando que el efecto del ruido es menor al considerado por la comunidad, este es un tema vigente y aún sin resolver.

La inversión privada se reactivara en la medida que en la ciudad se consolide la seguridad, estabilidad fiscal, cobertura de servicios públicos, defensa del espacio público y gobernabilidad, siempre se recomienda para el bienestar de la economía y la sociedad realizar la inversión pública en pro de privilegiar a aquellos sectores con capacidad para generar empleo o ingreso, que son instrumentos para la infraestructura, vivienda interés social, actividades de urbanas de sectores enfocada a resolver necesidades apremiantes de la ciudadanía de la capital, que generan estabilidad urbana.

Se propone en la investigación en este tipo de instrumentos de planeación, Operaciones Estratégicas que bien puede proyectarse a largo plazo con una línea de seguimiento, tiene que a corto plazo mostrar resultados que puedan motivar a la sociedad a sentir que son valoradas para solucionar al tiempo la implantación del proyecto, debe ser el medio para buscar salidas a sus apremiantes situaciones de riesgo que deben ser atendidas de inmediato.

Para evitar tropiezos en la participación social, sus agentes económicos deben estar en la función de la modernización de la administración, cuyo objetivo sea que los gobernantes de turno respeten y mantengan vigente los retos parciales para la consecución de las metas de las Operaciones Estratégicas y en su entorno, esto quiere decir que se definan estas implantaciones con recursos destinados desde los Planes de Desarrollo. En la práctica destinar entidades

encargadas de las inversiones a la realización de los proyectos como metas de función y misión de empresa, con resultados medibles en la ejecución de las operaciones; en el caso de Bogotá se realiza en la Secretaria del Hábitat, en su subsecretaria de operaciones, tanto como en la empresa de Renovación Urbana (ERU).

El proceso de mejora continua en las operaciones depende en gran manera de la integralidad de los actores, nuestros dirigentes deben estar en el proceso de vanguardia en la elaboración de proyectos que cambien o modifiquen las ciudades donde habitan, es decir la gobernabilidad de nuestra ciudades deben mejorar en transparencia y honestidad, en el tema de los dineros asignados a las operaciones o proyectos deberán ser vigilados para que se ejecuten en ellos y se verifique su finalización, ver el caso de Bogotá en las últimas administraciones, donde la corrupción en el tema del carrusel de las contrataciones no permite a la ciudad desarrollar otros proyectos. Estimular el debate sobre la planificación, se recomienda que sea de largo plazo con resultados de proyectos continuos a corto plazo, sumando los resultados a la meta final, la gestión urbanística actual, deberá estar unida a los proyectos de inversión de la Nación con base en lo presentado en los planes de desarrollo.

Las Operaciones deberán tener un gestor político que soporte los estudios, los trámite ante entidades y le haga seguimiento a los resultados de los proyectos inmersos en las operaciones bajo la óptica moderna propuesta sobre la teoría de las transformaciones públicas y privadas con resultados de corto y largo plazo obligados en el planeamiento del país, las operaciones deben contemplar los aspectos políticos, jurídicos y socioculturales, que afecten la zona a intervenir, no se llevará una buena ejecución de Operaciones Estratégicas urbanas si las entidades encargadas no cumplen un mínimo de requisitos que garanticen su eficacia operativa.

Las herramientas utilizadas deben ser sencillas y dinámicas, pensando que por cada Operación exista un número de resultados posibles, para fijar un ejercicio de probabilidades con proyectos realizables y un entorno mejorado.

En ninguna de las campañas políticas, el tema se coloca como alternativa de desarrollo, la ciudad debe resolver asuntos prioritarios de orden de seguridad y salud, estas Operaciones Estratégicas quedan en el olvido de los planes cercanos, es ese su destino sino se interviene en política de ciudad hacia el futuro.

18. Referencias Bibliográficas

- Abritta Cota, D., & De Araújo Ferreira, T. M. (1 de agosto de 2005). Operación urbana: La experiencia de Belo Horizonte. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, IX (194). Obtenido de www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-90.htm
- Aerocivil. (s.f.). *Actualización del plan maestro del aeropuerto internacional el dorado resumen ejecutivo. la agencia de comercio y desarrollo de los estados unidos (ustda)*. Obtenido de www.aerocivil.gov.co/aerodromos/pmaestros/documents/...
- Alan García Pérez. (27 de Junio de 2008). *Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional*. Obtenido de Decreto Legislativo N° 1088: [http://spij.minjus.gob.pe/CLP/contenidos.dll/CLPdemo_lig/coleccion000000.htm/tomo00001.htm/dia00040.htm/sumilla00041.htm?f=templates\\$fn=document-frame.htm\\$3.0#JD_DLEG1088](http://spij.minjus.gob.pe/CLP/contenidos.dll/CLPdemo_lig/coleccion000000.htm/tomo00001.htm/dia00040.htm/sumilla00041.htm?f=templates$fn=document-frame.htm$3.0#JD_DLEG1088)
- Andrews, K. R. (1980). *The concept of corporate strategy*. Illinois: Richard D Irwin, Inc., Homewood.
- Bracco, S. (1988). *Los sistemas metropolitanos de las nuevas ciudades, Villasar de mar-Barcelona-España*.
- Brand, P. C. (2001). *Trayectorias Urbanas en la modernización del Estado en Colombia*. (U. Nacional, Ed.) Medellín, Colombia: Tercer Mundo Editores.
- Brunner, K. (1939 -1940). Manual del Urbanismo. *Ediciones del concejo*.
- Cámara de Comercio de Bogotá. (Junio de 2008). Caracterización urbanística, social y ambiental del Anillo de Innovación, Vicepresidencia de Gestión Cívica y Social. 6. Bogotá, D. C., Colombia.
- Castells, M. (2008). *La cuestión urbana*. España: siglo veintiuno editores.
- Castillo, J., & Salazar, J. (1995). La Planeación Urbanística en Colombia evolución y perspectivas. (D. U. Viceministerio de vivienda, Ed.)
- Castro Alba, J. M. (7 de Mayo de 2013). Plano Bogotá futuro. Primer intento de modernización urbana. *ACHSC*, 40(2). Obtenido de <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/achsc/article/view/42341>

- Centro de estudios sobre desarrollo económico DAPD. (Mayo de 2000). Corporación andina de fomento, Aproximación a las directrices de ordenamiento territorial I. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes.
- Chandler, A. (1962). *Al Strategy and Structure*. MIT Press Cambridge.
- Constitución Política de Colombia. (1991). En C. P. 1991. Santa Fe de Bogotá: Temis S. A. Obtenido de C Editorial Temis S.A, Santa Fe de Bogotá, Colombia 1995.
- Cortés Solano, R. (1995). *Del Urbanismo a la Planeación en Bogotá 1900 - 1990*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Currie, L. (septiembre de 1988). Urbanización y desarrollo, un diseño para el crecimiento Metropolitano. *El Tiempo*.
- Departamento Nacional de Planeación. (2006-2010). *Plan de desarrollo. Estado comunitario, desarrollo para todos*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (s.f.). Programa visión Colombia 2019 II Centenario. Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/politicas-de-estado/vision-colombia-2019/Paginas/programa-vision-colombia-2019.aspx>
- Devillers, C. (4 de Mayo de 1994). Le Project Urbain, Conférences Paris D'Architectes. *Editions du Pavillon de l'Arsenal*.
- Diario Oficial No. 43.091. (24 de Julio de 1997). *Ley 388*. Obtenido de Capitulo II, Ordenamiento del territorio municipal, Artículo 6°. Objeto.: https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/leyes/1997/ley_0388_1997.pdf
- Diario Oficial No. 43.091. (18 de Julio de 1997). *Ley 388* . Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=339>
- (2000). *Documento Técnico de soporte del Plan de Ordenamiento Territorial*. Bogotá.
- Duque Franco, I. (1 de Agosto de 2008). Planeamiento urbano en Bogotá 1994-2007. la construcción de un modelo. *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, XII(270 (57)).
- El Espectador (9 de mayo de 2009) Fotografía Panorámica del Aeropuerto de Techo <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/imagen-panoramica-del-aeropuerto-de-techo>.
- El Tiempo. (26 de Febrero de 2009). Fotografías Aeropuerto Internacional El Dorado. Bogotá, Colombia.

- Ferro, J. S. (2000- 2001). *La recalificación del eje Occidente, propuesta del Plan de Ordenamiento Territorial número 2, 8 arquitecturas*. Cundinamarca, Bogotá, D. C.
- García Vazquéz, C. (2004). *Ciudad hojaldre, visiones urbanas del siglo XXI*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Glaeser, E. (2011). *El triunfo de las ciudades*. España: Santillana Editores.
- Gonzalez Penagos, J. (23 de enero de 2015). El Dorado, una leyenda que vuela al futuro. *El Espectador*.
Obtenido de <http://www.elespectador.com/noticias/economia/el-dorado-de-una-leyenda-un-aeropuerto-vuela-al-futuro-articulo-539604>
- Güell Fernández, J. M. (2006). *Planificación estratégica de ciudades*. Madrid: Reverté.
- Güller, G. (2002). *Del aeropuerto a la ciudad aeropuerto*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili. S. A.
- Inganilla, P. (2001). *Le Projet Urbain, Institut d'Urbanisme de Paris* (Deuxième édition ed.). Paris: Presses Universitaires de France.
- Mesa de planificación regional (2005). *De las Ciudades a las Regiones, Desarrollo Regional Integrado en Bogotá y Cundinamarca* (Vol. 2). Bogotá: United Nations Centre for Development (UNCRD).
- Ministerio de Ambiente, V. y., & Ministerio de transporte. (1 de octubre de 2007). Documento Conpes 3490 . *Estrategia Institucional para el Desarrollo del MacroProyecto Urbano-Regional de Aeropuerto El Dorado de Bogotá*.
- Ministerio de Desarrollo Económico. (1995). *Ciudades y ciudadanía, la política urbana del salto social*. Bogotá: Villegas Editore.
- Ministerio de Transporte y Movilidad. (9 de Diciembre de 2013). *Resolución N° 06815* .
Obtenido de <http://diario-oficial.vlex.com.co/vid/maestro-aeropuerto-dorado-ciudad-bogota-480675678>
- Mover México*. (s.f.). Obtenido de <http://www.aeropuerto.gob.mx/>
- Panerai, P., Depaule, J.-C., Demorgon, M., & Veyrenche, M. (1983). *Elementos de Análisis Urbano*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- (2000-2003). *Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, la construcción compartida de la ciudad-región*. Cundinamarca, Bogotá, D. C.

- Quinn, J. B., & Mintzberg, H. (1993). *Estrategias para el cambio, el proceso estratégico, conceptos, contextos y casos*. Naulcalpan de Juárez México: Prentice Hall Hispanoamericana, S. A. .
- Registro Distrital 2197. (28 de Julio de 2000). *Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital*. Obtenido de DECRETO 619 : <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3769>
- Registro Distrital 3122. (22 de Junio de 2004). *Plan de Ordenamiento territorial Decreto 190*. Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13935>
- Sainz Gutiérrez, V. (2006). *El proyecto urbano en España*. Universidad de Sevilla.
- Salazar Ferro, J. (2001). La recalificación del eje occidente, propuesta del Plan de Ordenamiento Territorial. 8 *Arquitectura*(2).
- Sanabria Tirado, R. (2004). *Formulación y pensamiento estratégico*. Bogotá: Planeta.
- Sanchez, X. (2003). *El CIDEU y la planificación estratégica en Iberoamérica diez años fomentando la gobernabilidad*.
- Sandroni, P. (2004). Financiamiento de grandes proyectos urbanos . En M. Lungo, *Grandes Proyectos Urbanos*. UCA editores y LILP.
- Sassen, S. (1991). *The global city. New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Secretaría Distrital de Planeación. (2006). Legalizaciones.
- Secretaría Distrital de Planeación. (2007). Operación estratégica Aeropuerto.
- Secretaría Distrital de Planeación. (2011). *21 monografías de las localidades*, . Bogotá, D. C., Fontibón, Colombia.
- Talavera Dávila, H. (2000). "Operaciones estratégicas para la estabilidad o inestabilidad de la estructura territorial y en general, un modo imprescindible para la participación y autogestión de los procesos" Urbanismo operacional y proyecto urbano. *Bitacorá Urbano Territorial*(4), 11-20.
- Universidad Nacional, Red de estudios de espacio y territorio (RET). (Mayo de 1998). Bogotá-Sabana, Cede, Cámara de Comercio Bogotá, un territorio posible.
- Valle, A. P. (2011). *El Aeropuerto Internacional ElDorado como elemento urbanístico determinante en la articulación urbana y regional. Relación en los escenarios: Ciudad-Aeropuerto y Ciudad-Región*. Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia.

19. Anexo. Línea del tiempo de las Operaciones Estratégicas (Operación Estratégica Aeropuerto) y su efecto sobre la ciudad de Bogotá a través de los documentos Normativos, Planes de Desarrollo Nacional y Distrital y CONPES. 1997 – 2012.